

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA JURÍDICA
MESTRADO

MATEUS TAMURA ARANHA

DA (IM)POSSIBILIDADE DE REVISÃO JUDICIAL
NO PROCESSO DE *IMPEACHMENT* NO BRASIL

JACAREZINHO - PR
2020

MATEUS TAMURA ARANHA

**DA (IM)POSSIBILIDADE DE REVISÃO JUDICIAL
NO PROCESSO DE *IMPEACHMENT* NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica (Área de Concentração: Teorias da Justiça – Justiça e Exclusão; Linha de Pesquisa: Responsabilidade do Estado: questões críticas) da Universidade Estadual do Norte do Paraná, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica.

Orientador: Prof. Dr. Jaime Domingues Brito.
Coorientador: Prof. Dr. Fernando de Brito Alves.

JACAREZINHO - PR
2020

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

ARANHA, Mateus Tamura.

Da (Im)possibilidade de Revisão Judicial no Processo de *Impeachment* no Brasil. / Mateus Tamura Aranha. Jacarezinho (PR): UENP/*Campus* Jacarezinho, 2020.

135 f.

Orientador: Prof. Dr. Jaime Domingues Brito

Coorientador: Prof. Dr. Fernando de Brito Alves

Dissertação (Mestrado) — UENP/*Campus* Jacarezinho/Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica - Mestrado e Doutorado, 2020.

Referências bibliográficas: f. 127

1. Do *Impeachment*. 2. Dos Casos de *Impeachment* no Brasil Ocorridos sob a Égide da Constituição de 1988. 3. Da Revisão Judicial. I. Aranha, Mateus Tamura. II. Brito, Jaime Domingues. III. Alves, Fernando de Brito. IV. Universidade Estadual do Norte do Paraná. V. Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica. VI. Da (Im)possibilidade de Revisão Judicial no Processo de *Impeachment* no Brasil.

MATEUS TAMURA ARANHA

**DA (IM)POSSIBILIDADE DE REVISÃO JUDICIAL
NO PROCESSO DE *IMPEACHMENT* NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica (Área de Concentração: Teorias da Justiça – Justiça e Exclusão; Linha de Pesquisa: Responsabilidade do Estado: questões críticas) da Universidade Estadual do Norte do Paraná, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica.

Orientador: Prof. Dr. Jaime Domingues Brito.
Coorientador: Prof. Dr. Fernando de Brito Alves.

BANCA EXAMINADORA:

Coorientador: Prof. Dr. Fernando de Brito Alves

Prof. Dr. Vladimir Brega Filho

Prof. Dr. Sérgio Tibiriçá Amaral

JACAREZINHO - PR
2020

Aos meus filhos, João Felipe, Henrique e Manuela, com vocês a vida fica muito mais bela e recheada de amor, mas tivemos que abdicar de nossa tão importante convivência nesta fase.

À minha esposa, Natália, eterna companheira desta vida, seu incondicional apoio é fundamental. Gratidão eterna por compreender tanto as ausências necessárias.

Dedico ainda aos meus pais Eliete e Renê (*in memoriam*) pelo grande exemplo de amor, caráter e dedicação à família.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por permitir que mais esse importante passo fosse dado em minha vida.

Aos meus filhos, João Felipe, Henrique e Manuela, a necessária solidão de um acadêmico fez com que boa parte do tempo com pessoas tão especiais fosse tolhida. Johnny, agora podemos aproveitar melhor o nosso convívio. Rick, você não precisa mais ajudar o papai no “trabalho”; este, pelo menos, chegou ao fim. Manu, concebida e nascida durante a produção desta dissertação, chegou o momento de fazer você ninar mais vezes nos meus braços. Vocês são a minha maior motivação, o amor que sinto por todos é enorme!!

À minha esposa, Natália, companheira de todas as horas e grande incentivadora para que essa conquista pudesse se realizar. A sua compreensão e tolerância, mesmo grávida, foram valiosos combustíveis na construção deste trabalho. Muito obrigado por cuidar tão bem de nossos filhos, especialmente quando não pude estar presente.

Aos meus pais, Eliete e Renê (*in memoriam*), pelos ensinamentos de uma vida toda, demonstrando a todo momento a importância do estudo, da dedicação constante, do apoio incondicional, da honestidade e da persistência naquilo em que se acredita. Mãe, o seu exemplo de vida é contagiante, assim como a sua vontade de viver, muito obrigado por ser essa amiga inseparável. Pai, continue nos conduzindo daí, a sua partida precoce nunca será reparada em nossos corações, mas a sua determinação sempre será motivo de incentivo para novos desafios.

Aos meus irmãos, Giuliano e Maurício, às minhas cunhadas, Morela e Carina, e aos meus sobrinhos, Gianpaolo, Enzo, Gianluca e Maitê, gratidão pelo apoio de sempre dessa família sensacional.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Jaime Domingues Brito, pelos ensinamentos em sala de aula, bem como pelas ponderações e reflexões indispensáveis para que este trabalho pudesse ser realizado. Infelizmente, por motivos de saúde, não pudemos concluir este trabalho juntos, mas as suas lições compartilhadas foram de suma importância para a pesquisa e desenvolvimento acadêmico. Desejo que esse momento delicado, por que passa, seja superado em breve.

Ao meu coorientador, Prof. Dr. Fernando de Brito Alves, por possibilitar a sequência da pesquisa que vinha sendo realizada, acolhendo este trabalho no estágio em que se encontrava, bem como por apontar de forma precisa observações de suma relevância para a conclusão desta dissertação, a sua contribuição foi essencial. Agradeço ainda ao Prof. Dr. Fernando, na condição de coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica

da Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP, pela excelência com que gere essa renomada instituição de ensino, bem como pela oportunidade de estudar num centro de pesquisa jurídica de destaque, com a possibilidade de realizar a presente pesquisa científica.

A todos os docentes do Programa de Mestrado da UENP pelas relevantes explicações e abordagens efetuadas em sala de aula, fomentando o bom debate e o pensamento crítico, fazendo com que surgissem concepções necessárias para o efetivo desenvolvimento acadêmico. Não posso deixar de agradecer também a forma sempre respeitosa e amistosa com que esses verdadeiros Mestres tratam a todos, o que favorece o ambiente de trabalho e de pesquisa, permitindo-se a construção de amizade no seio acadêmico.

Ao Prof. Dr. Valter Foletto Santin, por conceder o privilégio de integrar o Grupo de Pesquisa ligado às Políticas Públicas e efetivação dos direitos sociais, foram debates interessantíssimos que serão relevantes para a academia, mas para a vida profissional também.

A todos os servidores da UENP, em especial à Maria Natalina da Costa, sempre de prontidão a atender a todos.

Aos inesquecíveis amigos da XV Turma do Mestrado da UENP pela verdadeira amizade construída em Jacarezinho, com vocês pude aprender muito em sala de aula, mas também aprendi a conviver com pessoas tão especiais, que fizeram toda a diferença para que esse curso foi mais leve e fraternal. Um especial agradecimento às amigas Amanda Juncal Prudente e Caroline Gomes de Mello, por compartilharmos nas nossas viagens momentos de discussões acadêmicas, trocas de ideias sobre a vida e boas risadas também.

“Facil é, pois, separar aqui a missão destinada ao congresso da missão reservada ao supremo tribunal. Si o governo se serviu, convenientemente, ou inconvenientemente, de faculdades, que se suppõem suas, pertence ao Congresso julgar. É a questão *politica*. Si cabem, ou não cabem, ao governo as attribuições, de que elle se serviu, ou si, servindo-se dellas, transpoz, ou não, os limites legaes, pertence á justiça decidir. É a questão *juridica*. O Congresso julga da *utilidade*. O Supremo Tribunal, da *legalidade*. O criterio do Congresso é a *necessidade* governativa. O do Supremo Tribunal é o *direito* escripto. Legalidade e utilidade podem estar em divergencia. Direito e necessidade podem contradizer-se. Porque a politica, em crises extremas, pôde considerar-se forçada a violar as barreiras da lei, para satisfazer ás exigencias da conservação social. D’ahi, da distincção entre essas duas normas e da fatalidade de ambas, d’ahi a existencia dos dois tribunaes: o tribunal politico e o tribunal judiciario. Dir-se-há, porém, que esta dualidade seria o antagonismo organizado no seio do regimen constitucional. Mas tal não há; [...].” (Ruy Barbosa).

ARANHA, Mateus Tamura. **Da (Im)possibilidade de Revisão Judicial no Processo de Impeachment no Brasil**. 2020. Dissertação de Mestrado — Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica — Universidade Estadual do Norte do Paraná.

RESUMO

A dissertação em tela tem o objetivo de verificar se seria possível a revisão judicial no processo de *impeachment*, diante da perpetração de crime de responsabilidade pelo Presidente da República, no Brasil. Para tanto, houve a explanação desse instituto de origem inglesa, demonstrando-se a sua natureza jurídica. O conceito de separação das funções a serem exercidas pelos entes públicos foi relevante para elucidar como deve ocorrer o sistema de controle recíproco a ser desempenhado pelo Legislativo, Executivo e Judiciário, efetivando-se a independência e harmonia entre si. Nesse contexto, constatou-se que no regime democrático as normas constitucionais devem ser observadas por todos os agentes públicos, sob pena de serem responsabilizados se as contrariarem, com especial atenção à figura do Presidente da República neste trabalho. Houve ainda a exposição das previsões constitucionais e legais do *impeachment*. Na sequência, verificou-se o posicionamento do Supremo Tribunal Federal quando provocado a julgar ações decorrentes do *impeachment* do ex-Presidente Fernando Collor e da ex-Presidente Dilma Rousseff. A investigação desses casos reais justifica a adoção do método indutivo, para que se constate como fora o entendimento do Judiciário nessas situações concretas, possibilitando inferir como serão julgadas hipotéticas ocorrências semelhantes que possam surgir no futuro. Assim, além do método indutivo, tomando por base os casos particulares, com conclusão genérica, houve a adoção da pesquisa bibliográfica para se compreender o tema diante de obras doutrinárias, artigos científicos e trabalhos acadêmicos conexos ao objeto deste trabalho. Por derradeiro, a conclusão foi no sentido da impossibilidade de revisão judicial relativo ao mérito no processo de *impeachment* no Brasil, devendo a atuação do Judiciário cingir-se apenas ao controle do rito e do procedimento adotado.

PALAVRAS-CHAVE: *Judicial Review*; Freios e contrapesos; Presidencialismo; Constitucionalismo; Precedentes.

ARANHA, Mateus Tamura. **The (Im)possibility of Judicial Review in the Impeachment Process in Brazil**. 2020. Master's Dissertation - *Stricto Sensu* Postgraduate Program in Juridical Science - Northern Paraná State University.

ABSTRACT

The present dissertation has the objective of verifying if it would be possible the judicial review in the impeachment process, in view of the practice of the crime of responsibility by the President of the Republic, in Brazil. For that, there was an explanation of this institute of English origin, demonstrating its legal nature. The concept of separation of functions to be exercised by public entities was relevant to elucidate how the system of reciprocal control to be performed by the Legislative, Executive and Judiciary should take place, making independence and harmony among them effective. In this context, it was found that in the democratic regime, constitutional rules must be observed by all public agents, under penalty of being held responsible if they contradict them, with special attention to the figure of the President of the Republic in this work. There was also the presentation of the constitutional and legal provisions of the impeachment. In the sequence, the position of the Supreme Federal Court was verified when provoked to judge actions resulting from the impeachment of ex-President Fernando Collor and ex-President Dilma Rousseff. The investigation of these real cases justifies the adoption of the inductive method, so that the understanding of the Judiciary in these concrete situations can be seen, making it possible to infer how hypothetical similar occurrences that may arise in the future will be judged. Thus, in addition to the inductive method, based on particular cases, with a generic conclusion, there was the adoption of bibliographic research to understand the theme in view of doctrinal works, scientific articles and academic works related to the object of this work. Finally, the conclusion was that it was impossible to have a judicial review regarding the merits of the impeachment process in Brazil, with the Judiciary acting only to control the rite and the procedure adopted.

KEYWORDS: Judicial Review; Check and balances; Presidentialism; Constitutionalism; Precedents.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 DO IMPEACHMENT	16
1.1 Da Natureza Jurídica do <i>Impeachment</i>	22
1.2 Da Separação das Funções Estatais	29
1.3 Do Regime Democrático	37
1.4 Da Previsão Constitucional do <i>Impeachment</i> no Brasil	49
1.5 Da Previsão Legal do <i>Impeachment</i> no Brasil	56
2 DOS CASOS DE IMPEACHMENT NO BRASIL OCORRIDOS SOB A ÉGIDE DA CONSTITUIÇÃO DE 1988	61
2.1 Do Caso Collor e seus Precedentes Judiciais	65
2.2 Do Caso Dilma e seus Precedentes Judiciais.....	77
2.3 Do Entendimento Consolidado no Caso Collor e no Caso Dilma.....	88
3 DA REVISÃO JUDICIAL	90
3.1 Do Amplo Acesso ao Judiciário	94
3.2 Do Devido Processo Legal	96
3.3 Da Ampla Defesa e do Contraditório	98
3.4 Da Segurança Jurídica	99
3.5 Do Precedentalismo	101
3.6 Da Revisão Judicial no Processo de <i>Impeachment</i>	106
CONCLUSÃO.....	123
REFERÊNCIAS	127

INTRODUÇÃO

O contexto sócio-político vivenciado nos últimos anos no Brasil tem feito com que ressurgja a discussão sobre o efetivo papel de cada um dos entes públicos, especialmente quanto às atuações do Legislativo, Executivo e Judiciário¹. Com isso, torna-se imperioso verificar a relevância da função desempenhada pelos integrantes dessas entidades dentro da sua esfera de atribuição, notadamente para que nenhum deles venha a se imiscuir no âmbito de ação dos demais, quando não autorizado a tanto. Desse modo, faz-se necessário dar efetividade à noção de separação de funções estatais.

Ademais, é de suma importância também constatar como ocorre na prática o sistema de freios e contrapesos, consistente no controle da atividade de cada qual dessas entidades pelas demais, especialmente para se aferir se há a hipertrofia de alguma dessas instituições públicas em detrimento das outras. Dessa forma, conquanto o Poder seja uno, fora dividido de acordo com as funções precípua de cada ente estatal, embora se saiba que estes também possuem atribuições atípicas a serem desempenhadas de maneira concomitante com as típicas. Contudo, em que pese essa repartição de atuação, há se manter o equilíbrio entre eles, devendo agir de forma independente e harmônica entre si (art. 2º, Constituição Federal).

Aliás, compete destacar que todo o poder emana do povo, podendo ser exercido diretamente ou por meio de seus representantes, de acordo com o art. 1º, parágrafo único, Constituição da República vigente. Mister salientar, assim, que o Legislativo e o Executivo baseiam a sua ação na capacidade de representatividade do anseio popular, cabendo a eles, em regra, a função legiferante e fiscalizatória, bem como a administração da coisa pública, respectivamente. Em contrapartida, ao Judiciário compete a precípua conduta de apreciar os litígios, julgando-os conforme o ordenamento jurídico.

Todavia, compete ressaltar que todos esses entes públicos possuem outras funções, quando no exercício de sua atividade, isto é, em seu âmbito de atuação, cada um deles age, ao mesmo tempo, administrando, legislando, fiscalizando e julgando. Necessário, para tanto, que todos eles ajam sob o império das normas constitucionais, texto em que se delimita a competência de cada qual. Mas, ainda assim, poderão surgir momentos de tensão, em que

¹ Há algum tempo critica-se a expressão Poder, ao se tratar do Legislativo, Executivo e Judiciário, havendo um maior enfoque nas funções estatais desempenhadas por esses entes públicos, embora não se desconheça que o art. 2º da Constituição Federal refira-se a eles como Poderes. Ademais, cabe salientar que outras instituições também exercem funções estatais essenciais, mas não possuem o *status* de Poder. Por exemplo: Ministério Público e Tribunal de Contas. Por isso, no presente trabalho, quando houver menção ao Legislativo, Executivo e Judiciário, não serão precedidos da expressão Poder.

conflitos advindos de eventuais afrontas à Constituição gerarão dissenso entre esses órgãos, inclusive por possuírem interesses distintos.

A propósito, em relação a essa estrutura estatal, pode se enfatizar que os integrantes do Legislativo e do Executivo são eleitos para o exercício de mandato temporário, por meio de outorga de poderes pelos cidadãos. Por outro lado, os magistrados atuam de forma *perene*, sem que tenham sido eleitos para tanto, porém devem julgar com base nas normas constitucionais e infraconstitucionais, atos normativos instituídos pelo povo e seus representantes. Por isso, pelo fato de as decisões judiciais nem sempre convergirem com as expectativas da população, pode ocorrer de o exercício da jurisdição ser *contramajoritário*. Entretanto, é de se notar que a sua função se baseia no ordenamento jurídico, que é fruto, ainda que simbolicamente, do anseio popular, quando se pensa na representatividade dos membros do Legislativo e do Executivo, cujo mandato decorre de eleição direta.

No entanto, esse é o sistema imposto pela Constituição Federal, um documento que assegura os direitos, garantias e remédios jurídico-políticos da população, mas que, ao mesmo tempo, é um limite à vontade popular, ainda que contrarie o desejo da maioria naquele dado contexto, por trazer balizas a serem respeitadas por todos, inclusive pelos detentores do poder. Ou seja, eis o ônus de se viver numa nação que baseia o seu ordenamento jurídico numa norma escrita, hierarquicamente superior às demais e que serve de parâmetro para a atuação estatal e do particular também, apta a salvaguardar direitos, mas que também impõe deveres. Destarte, conquanto se tenha retomado a democracia no país há mais de três décadas, parece que no Brasil ainda é necessário se aprender a conviver num Estado Democrático de Direito.

Quanto ao presente trabalho, seu enfoque cinge-se à função de julgar realizada pelo Legislativo, quando da perpetração do crime de responsabilidade pelo Presidente da República, cujo *consectário* é o processo de *impeachment*. Entretanto, a problemática a ser investigada nesta pesquisa refere-se à possibilidade ou impossibilidade de revisão judicial desse julgamento no Brasil. Em outras palavras, a pergunta que o presente trabalho visa responder é: uma vez tramitado o processo de *impeachment* no Legislativo, no Brasil pode o Judiciário revisá-lo?

Insta registrar, para tanto, que há certa *celeuma* quanto ao controle jurisdicional nesse tipo de procedimento. Por um lado, há quem defenda a proibição dessa revisão judicial do *impeachment*, ante a separação das funções estatais, vedando-se a sobreposição de um ente público em relação a outro. Ou seja, não poderia haver a *judicial review* nesse contexto, pois se isso ocorresse, poderia configurar uma supremacia do Judiciário em face do Legislativo, ao

se permitir uma reanálise do caso por outro ente, diverso do que fora determinado pela Constituição. Em contrapartida, há quem sustente que o princípio constitucional de acesso ao Judiciário não pode ser tolhido nesse caso, sobretudo se houver vícios que contaminem os princípios constitucionais do devido processo legal, ampla defesa e contraditório. Logo, os direitos e garantias individuais do Presidente da República deverão ser tutelados, ainda que este tenha perpetrado um crime de responsabilidade. Ou dito de outro modo, embora haja previsão constitucional para que esse julgamento seja efetuado pelo Legislativo, sob a presidência do Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal, também há norma expressa na Constituição tutelando os sobreditos princípios processuais, dentro do capítulo dos direitos e garantias individuais, espelhando-se o princípio constitucional maior da dignidade da pessoa humana.

Compete mencionar ainda que o tema ganha relevância ao se verificar que, a partir de 1988, já ocorreram dois processos de *impeachment* de então Presidentes da República, fazendo com que a pesquisa não se restrinja apenas ao âmbito acadêmico, embora este seja o maior enfoque deste trabalho. Acresça também o importante detalhe de o Supremo Tribunal Federal ser instado a se pronunciar quanto à cassação do mandato dos ex-Presidentes Collor e Dilma, em mais de uma ocasião. Por isso, mostra-se indispensável a análise desses precedentes judiciais, com o fito de se apurar quais decisões jurisdicionais servem de paradigma para casos análogos que eventualmente possam surgir no futuro.

Não se olvida, outrossim, que ainda há certa divergência quanto à natureza jurídica do *impeachment*, sendo isso determinante para se verificar até em que medida se mostra consentânea com o ordenamento jurídico a revisão judicial desse processo. Contudo, ante a sua peculiaridade, sobressai o caráter político da decisão de cassar um Presidente da República, eis que é efetuado por órgãos políticos. Convém notar, por isso, que se a Câmara dos Deputados autorizar o prosseguimento do *impeachment*, com a conseqüente condenação pelo Senado Federal, estar-se-á, mesmo que presumidamente, agindo-se em nome e em favor do povo, por meio da democracia representativa.

Reflexões surgem, no entanto, quanto à impossibilidade de haver a revisão judicial, tendo em vista que os membros do Judiciário não são eleitos diretamente pelos cidadãos, podendo esse fato, em tese, macular a democracia brasileira. Contudo, é de se destacar que a decisão jurisdicional se fundamenta primordialmente na Constituição Federal, documento elaborado por representantes do povo, bem como em atos normativos infraconstitucionais, mas que devem ser consentâneos com aquela norma maior. Sendo assim, em princípio, seu

teor decorre da concretização do desejo do povo em sedimentar aquelas previsões constitucionais e legais. Deduz-se, então, que o Judiciário também acaba por reforçar o aspecto democrático de um país ao aplicar o arcabouço jurídico fruto da vontade popular.

Fato importante a ser destacado também se refere ao atributo da imparcialidade da decisão judicial, notadamente por possuir caráter técnico. Com isso, diversamente dos membros do Legislativo e do Executivo que estão no cargo pela outorga de poderes conferidos por seus eleitores, os magistrados não estão diretamente à mercê de pressões da população, tampouco terão que se apresentar num futuro próximo ao eleitorado para novamente pedir votos. Isso reforça a autonomia da atuação dos juízes, devendo se apoiar, em grande parte das vezes, apenas em normas jurídicas, sem se preocuparem se irão agradar ou não a população em proferirem seus julgamentos. Situação diversa, pois, dos agentes políticos.

Observa-se, então, uma forte influência das decisões judiciais na vida social e política do Brasil pós-1988, notadamente quando o Judiciário é constantemente provocado a se manifestar nos mais diversos assuntos de um país, inclusive no que tange aos mais diversos temas políticos. Trata-se, portanto, da denominada judicialização da política. Por outro lado, emerge a concepção da conhecida politização da justiça, tendo em vista que o Judiciário passa a estar mais próximo das decisões políticas de um país, o que pode vir a gerar sensíveis consequências na sociedade, notadamente quando determina como deve se dar a atuação dos membros do Executivo e do Legislativo, para se adequarem às previsões constitucionais e legais.

Entretanto, surgem críticas em que se argumenta o fato de essa postura do Judiciário eventualmente demonstrar a relativização da separação dos órgãos que exercem as funções estatais, prejudicando sobremaneira a sua harmonia e interdependência. Entretanto, é de se indagar para se refletir: essa judicialização da política e a politização da justiça não serviriam para o aprimoramento do sistema constitucional brasileiro?

Quanto ao ambiente político nacional, frise-se que anda alvoroçado desde a deflagração do processo de *impeachment* da Presidente da República Dilma Vana Rousseff, com o seu conseqüente afastamento definitivo do cargo. Aliás, essa polarização política adveio com maior força a partir das eleições de 2014, com posicionamentos mais acirrados desde então, inclusive culminando com a eleição de Jair Bolsonaro, em 2018, ícone da oposição ferrenha ao grupo da referida ex-Presidente. Esse cenário belicoso acaba por repercutir de forma incisiva na vida política de um país, gerando fortes tensões entre os

membros do Legislativo e Executivo, mormente sob os auspícios de grande crise econômica suportada há anos, podendo esse clima ser a gênese de um *impeachment*.

Posto isso, mister salientar que nos regimes democráticos, o poder de autodeterminação pertence ao povo. No entanto, pela dificuldade prática de se colher a opinião de todos ao se discutir um determinado assunto, surgiu a possibilidade de pessoas específicas serem escolhidas para representar a vontade popular. Não é incomum, todavia, os cidadãos não se sentirem efetivamente representados nessas situações. Por isso, essa seria uma forma de representatividade simbólica do anseio do povo, inclusive pelo fato de os mandatários não necessitarem de autorização de seus eleitores para deliberarem, permitindo-se uma atuação de acordo com a sua consciência e seus interesses em dado momento, o que poderia, em tese, contrariar a vontade de quem o elegeu. Contudo, após diversas alterações ao longo dos anos, essa foi a maneira escolhida para haver a tomada de decisões em nome do coletivo. Assim, instituiu-se o mandato eletivo, método em que periodicamente são escolhidos membros para atuarem em nome de todos, por prazo determinado.

Em situações singulares, entretanto, compete aos eleitores decidirem sem intermediários, isto é, pessoalmente. Nestes casos, cada cidadão opinará diretamente, sem a interferência de seus mandatários. Verifica-se, pois, que a manifestação popular pode se dar de forma direta (plebiscito, referendo, eleições, dentre outros) ou indireta (por intermédio de seus representantes). Além disso, constata-se que passou a ser mais comum a atuação da vontade do povo por meio de mandatários (democracia representativa), tendo em vista a inviabilidade de levar todos os temas para debates e deliberações pela integralidade da população (democracia direta). Porém, esta forma de atuação tem sido cada vez mais lembrada, por meio de consulta popular, audiências públicas, plebiscito, referendo, dentre outras maneiras de se colher a vontade dos cidadãos.

Pois bem, o presente trabalho, como já comentado alhures, volta-se, em um primeiro momento, à investigação da atuação do Legislativo ao julgar o crime de responsabilidade cometido pelo Presidente da República. Para tanto, será efetuada a análise de trabalhos acadêmicos, artigos em revistas especializadas, doutrinas e decisões judiciais. O escopo é demonstrar qual o entendimento atual sobre o tema, fazendo-se uma análise do Caso Collor e do Caso Dilma, eis que são casos paradigmáticos submetidos à análise da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como foram apreciados em diversas ocasiões pelo Supremo Tribunal Federal.

Ademais, o intuito será constatar se a revisão judicial do processo de *impeachment* é possível, inclusive com enfoque nas decisões proferidas na esfera judicial. Primeiro, pela relevância dos entendimentos adotados pela mais alta corte do país quando do julgamento de situações tão peculiares e tão importantes. Segundo, pela percepção do maior apego do nosso sistema constitucional e processual aos precedentes na atualidade, mas sem olvidar quanto à singularidade de cada um desses momentos. E, por último, para que se possa fazer as ponderações quanto às similitudes e diferenças, inclusive no momento sócio-político-jurídico vivenciado em cada situação.

Dessa forma, por se adotar o método indutivo no caso em tela, os supracitados casos de cassação de mandato possuem especial atenção, sendo, por óbvio, abordados com detalhes no trabalho em tela. Na sequência, verificar-se-á a aplicabilidade de seus preceitos às demais questões de *impeachment* que eventualmente venham a surgir no Brasil.

Contudo, não se perde de vista o posicionamento sufragado pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, nesses célebres julgamentos. A propósito, baseado na lição do dever-poder de Celso Antônio Bandeira de Mello, vale lembrar que as autoridades públicas apenas detêm poder, pois têm o dever de atuar, sempre pautados pelo disposto no ordenamento jurídico. Destarte, cabe destacar que, na consecução de suas funções, os membros do Legislativo (e não só do Judiciário) devem agir observando os preceitos constitucionais e legais, notadamente por se tratarem de agentes políticos, que deliberam algo em nome de outrem. Por isso, têm o dever-poder de bem desempenhar a sua atividade estatal, agindo em conformidade com o arcabouço jurídico.

Todavia, se eventualmente durante o processo de *impeachment* houver afronta à Constituição e atos normativos infraconstitucionais, surge a dúvida a ser esclarecida pelo presente trabalho: poderia haver a revisão desse procedimento pelo Judiciário?

Pois bem, é isso que se procurará demonstrar, contrapondo-se os pensamentos existentes quanto ao tema, mas com o intuito de verificar qual o posicionamento mais consentâneo com a atual estrutura jurídica brasileira, sobretudo levando-se em consideração o julgamento do Caso Collor e do Caso Dilma, pelo Legislativo e Judiciário.

No que tange à pesquisa, esta é dividida em duas vertentes, o objetivo geral e o específico. Aquele está atrelado à ideia de obtenção de resposta quanto à possibilidade de o Judiciário rever um processo de *impeachment* julgado pelo Legislativo. Ademais, se essa revisão judicial for possível, procurar-se-á evidenciar qual a forma de isso ocorrer e quais seus conseqüências. Mas se a resposta for negativa, procurar-se-á justificar a sua razão. Já quanto aos

objetivos específicos, os temas que embasam o trabalho em tela são os seguintes: *impeachment* e sua natureza jurídica, separação das funções estatais; regime democrático; previsão constitucional e legal; precedentes judiciais; caso Collor; caso Dilma; amplo acesso ao Judiciário; devido processo legal; ampla defesa e contraditório; segurança jurídica; precedentalismo e revisão judicial do processo de *impeachment* pelo Judiciário.

Quanto à metodologia, será um trabalho de caráter exploratório, visto que terá por base pesquisa bibliográfica para contextualizar o tema, contendo também pesquisa jurisprudencial para cotejar o seu uso em potenciais casos semelhantes e futuros, procurando construir hipóteses e verificando as suas consequências. E no que tange ao procedimento técnico, a base de estudo será bibliográfica, explorando trabalhos acadêmicos já publicados, obras doutrinárias, artigos científicos e principalmente os precedentes judiciais quanto ao tema. Além disso, procurar-se-á embasar o estudo por meio de evolução legislativa conexa ao objeto deste trabalho.

Não se olvida, nessa perspectiva, que o estudo partirá de proposições adotadas pelo Legislativo e Judiciário no julgamento do *impeachment* dos ex-Presidentes da República Fernando Collor e Dilma Rousseff. A partir daí, constatar-se-á a aplicabilidade desses entendimentos a eventuais casos futuros de *impeachment* de Presidente da República, que poderão culminar na cassação de seu mandato eletivo.

Posto isso, necessário consignar que para a consecução do trabalho em tela, indispensável sejam analisados e superados alguns pontos. Para tanto, após a Introdução, será abordado o *impeachment* no Capítulo 1, com esclarecimentos em relação à sua origem, até a sua adoção pelo Brasil. Será levantada também a discussão quanto à sua natureza jurídica, passando-se à separação das funções estatais, regime democrático, finalizando-se com as previsões constitucionais e legais desse instituto jurídico-político.

Já no Capítulo 2, haverá a apresentação do Caso Collor e Caso Dilma, com investigação e maior detalhamento dos principais julgamentos pelo Legislativo e Judiciário quanto ao *impeachment*. Por sua vez, o Capítulo 3 tratará da revisão judicial, investigando-se se no caso de *impeachment* essa medida se mostra possível e recomendada, apresentando-se ainda temas correlatos. Na sequência, é apresentada a Conclusão, trazendo a resposta quanto à problematização sugerida, encerrando-se com as referências bibliográficas.

1 DO IMPEACHMENT

O *impeachment* refere-se ao procedimento conduzido pelo Legislativo quando há a ocorrência de crime de responsabilidade perpetrado pelos ocupantes dos mais altos cargos da nação, cujo consectário, caso acolhido, será o afastamento da função, bem como a sua eventual inabilitação para ocupar cargos públicos. Assim, a expressão inglesa *impeachment* remete à ideia de desacreditar, colocar em dúvida, censurar, tendo em vista a tradução livre do verbo *to impeach*. Pode ser atrelado ainda à noção de impedimento, cuja base etimológica refere-se a não pôr os pés, impedido de entrar (RICCITELLI, 2006, p. 1).

Porém, segundo Laurentiis (2016, p. 29), a tradução de impedimento à palavra *impeachment* não se revela a mais adequada, por se tratar de falso cognato, pois “o termo inglês designa a acusação sofrida por uma autoridade eleita perante um tribunal legislativo”. Portanto, o objetivo desse procedimento é verificar se uma alta autoridade, no exercício de sua função, contrariou previsões constitucionais ou legais, praticando crime de responsabilidade. E, como sanção nesse seu julgamento, essa pessoa poderá ser destituída do cargo que ocupa, além de poder não ser permitido o seu retorno num momento subsequente.

Mister destacar que esse instituto tem a sua gênese na Inglaterra, que adota a forma de governo monárquico e regime parlamentarista, cuja sanção a um só tempo atingia a autoridade e castigava o homem, podendo chegar até à pena capital, possuindo a Câmara dos Lordes jurisdição plena. Contudo, quando da independência estadunidense, houve a previsão expressa desse instituto em sua Constituição, por influência da tradição inglesa, porém nos Estados Unidos atingia apenas a autoridade, competindo ao Judiciário a apreciação da criminalidade do fato (BROSSARD, 1992, p. 21).

Chama a atenção, entretanto, o fato de os Estados Unidos terem adotado a forma republicana e o regime presidencialista, diversamente do que vigia no reino europeu de onde se originou. Desse modo, verifica-se que mantiveram a denominação desse instituto, todavia as consequências são bem diversas, tendo em vista o poder outorgado ao Legislativo em cada situação. Deduz-se que mantiveram a mesma denominação desse instituto, mas a sua natureza na América passou a ser outra, como restará comprovado.

Atendo-se à previsão norte-americana, modelo que acabou sendo adotado no Brasil posteriormente, impende mencionar que no texto constitucional estadunidense se consignou expressamente o intento de se responsabilizar o Presidente da República e demais autoridades em sua seção 4^a, art. 2^o, quando trata do Executivo:

O Presidente, o Vice-Presidente e todas as autoridades civis dos Estados Unidos serão destituídos dos cargos em processo de acusação, e em caso de condenação por traição, suborno e outros crimes graves e ofensa (FERREIRA FILHO, 1992, p. 382)².

Sendo assim, relevante notar que no presidencialismo estadunidense se personifica no Presidente da República, à exemplo do que ocorria com os reis da Inglaterra, não só uma pessoa, mas uma instituição (MORAES, 2013, p. 22). Em contrapartida, para se coibir o abuso de poder que eventualmente poderia ser perpetrado por essa pessoa, concebeu-se o *impeachment*. Ou seja:

Não obstante esse agigantamento do cargo de Presidente da República, os mecanismos de controle constitucional mostraram-se atuantes em face dos abusos presidenciais, seja nos Estados Unidos, no episódio Watergate, seja no Brasil, no Caso do ex-presidente Collor de Mello; esses mecanismos demonstram amplamente a vitalidade do sistema constitucional.

Mais precisamente, a possibilidade de responsabilização presidencial é prova do compromisso das pessoas, no final, com um sistema que não poderia, sem um comprometimento como aquele, ter resistido ao desafio de sua autoridade, pois confronta em uma pessoa a maior concentração de poder na história humana (MORAES, 2013, p. 23).

A propósito, quando da elaboração da Constituição dos Estados Unidos da América, seus principais idealizadores, utilizando-se o codinome *Publius*, publicaram nos jornais 85 (oitenta e cinco) artigos com o objetivo de convencer a população a ratificar o texto constitucional então aprovado pela Convenção Constitucional da Filadélfia, que perdurou de 25 de maio a 17 de setembro de 1787. Tais escritos, denominados de *The Federalists Papers*, foram publicados de 1787-1788, tendo como autores Alexander Hamilton, James Madison e John Jay; cada qual redigindo 51 (cinquenta e um), 29 (vinte e nove) e 5 (cinco) artigos, respectivamente. O objetivo desses escritos era persuadir os que lá habitavam de que a ideia de um texto único contendo a nova estrutura do Estado, era algo de suma importância. Por isso, seu teor deveria ser ratificado por, ao menos, nove dos treze estados então integrantes. Aliás, procedimento indispensável para que a Constituição passasse a vigorar nesses estados que a ratificaram.

Convém citar ainda que os referidos artigos são textos com profundas reflexões, consubstanciada na transmissão dos importantes pensamentos de seus autores, cujas lições perduram até os dias atuais, embora tenham sido construídos especialmente para fins de convencimento da população para ratificar o texto constitucional:

² Section 4. The President, Vice President and all civil officers of the United States, shall be removed from office on impeachment for, and conviction of, treason, bribery, or other high crimes and misdemeanors.

O que é mais notável em *O Federalista* é o modo como combina a mais refinada e avançada teoria da época com as mais comuns preocupações práticas: argumentos que apelam tanto ao cidadão intelectualmente preparado quanto àquele menos familiarizado ou menos interessado por questões, por vezes, de minuciosa técnica jurídica. Assombrosamente, os escritos de *O Federalista* não só resultaram bem-sucedidos quanto ao seu propósito mais imediato - gerar respaldo a favor da Constituição - mas também atravessaram toda a história da teoria política e constitucional e continuam representando hoje um material de consulta indispensável para aqueles que estão preocupados por questões de desenho institucional (GARGARELLA, 2006, p. 174).

Pois bem, em seu Artigo nº 66, Hamilton (1788) demonstra a opção em delegar ao Legislativo o julgamento do *impeachment*, enfatizando-se a motivação dessa escolha por se tratar de fim especial, sem prejudicar a separação de poderes que irá imperar quando de situação essencial, sendo que essa mistura parcial de funções se mostra necessária nesse caso, diante das partes envolvidas:

A REVISÃO das principais objeções que apareceram contra o tribunal proposto para o julgamento de *impeachments*, não irá erradicar os restos de quaisquer impressões desfavoráveis que ainda possam existir em relação a este assunto. A PRIMEIRA dessas objeções é que a disposição em questão confunde as autoridades legislativas e judiciárias no mesmo órgão, violando aquela máxima importante e bem estabelecida que exige uma separação entre os diferentes departamentos do poder. O verdadeiro significado dessa máxima foi discutido e averiguado em outro lugar, e mostrou-se inteiramente compatível com uma mistura parcial desses departamentos para fins especiais, preservando-os, no essencial, distintos e desconectados. Esta mistura parcial é mesmo, em alguns casos, não apenas adequada, mas necessária à defesa mútua dos vários membros do governo uns contra os outros (tradução livre)³.

Corroborando esse entendimento, deve-se ressaltar que Montesquieu (2008, p. 173-175) entendia que o Legislativo deveria ser bicameral, isto é, integrado pela Câmara Baixa (formada por representantes do povo) e pela Câmara Alta (formada pela nobreza, tida como pessoas eminentes pelo nascimento, pela riqueza ou pelas honras). Em sua obra, o referido autor já assegurava que o Legislativo poderia possuir excepcionalmente a função de julgar, no caso de julgamento dos grandes. Trata-se, pois, da noção, ainda que precária, do julgamento efetuado quando do *impeachment*:

³ A REVIEW of the principal objections that have appeared against the proposed court for the trial of impeachments, will not improbably eradicate the remains of any unfavorable impressions which may still exist in regard to this matter. The FIRST of these objections is, that the provision in question confounds legislative and judiciary authorities in the same body, in violation of that important and well established maxim which requires a separation between the different departments of power. The true meaning of this maxim has been discussed and ascertained in another place, and has been shown to be entirely compatible with a partial intermixture of those departments for special purposes, preserving them, in the main, distinct and unconnected. This partial intermixture is even, in some cases, not only proper but necessary to the mutual defense of the several members of the government against each other.

Embora, em geral, o Poder de Julgar não deva estar unido a nenhuma parte do Legislativo, isso está sujeito a três exceções, fundadas no interesse do próprio acusado.

[...] a) Os grandes estão sempre sujeitos à inveja. Se fossem julgados pelo Povo, poderiam estar em perigo, e não gozariam do privilégio que tem o menor dos cidadãos, num Estado livre, de ser julgado por seus pares. Precisa pois sejam citados os nobres não perante os tribunais ordinários da Nação, mas perante essa parte do corpo legislativo composta de nobres (MONTESQUIEU, 2008, p. 179-180).

Posto isso, constata-se que o julgamento efetuado pelo Legislativo em relação aos procedimentos movidos em face das altas autoridades é algo recorrente há muito, mesmo competindo, em regra, ao Judiciário a competência para apreciar o pedido de condenação de alguém. Todavia, essa forma de análise pelo Legislativo é medida excepcional, que deve se restringir a casos especiais previstos constitucionalmente, sob pena de eventual afronta à concepção de separação das funções estatais.

Sendo assim, em que pese esse esclarecimento introdutório quanto ao tema, insta frisar que o *impeachment* caiu em desuso na Inglaterra, tendo em vista a sua complexidade procedimental e morosidade no pronunciamento das respectivas sentenças, pois deveria se permitir o direito à ampla defesa. Além disso, havia a possibilidade de imposição de diversas sanções, quando da condenação, inclusive com penas corporais e até a decapitação. Com isso, editou-se uma lei condenatória denominada *Bill of Attainder*, em que se permitia o julgamento sem a ampla defesa, podendo ser adotado por ambas as Casas Legislativas com a concordância formal do monarca, sem a definição rígida do que seria crime a ser julgado e com a possibilidade de se impor a pena de morte ou o banimento (RICCITELLI, 2006, p. 9-11).

Adotado com maior vigor no presidencialismo norte-americano, mas com nova faceta, diversa da que vigia na monarquia inglesa, o *impeachment* é um procedimento de controle efetuado pelo Legislativo em face de conduta incompatível com a Constituição perpetrada pelo Presidente da República, ou de acordo com Moraes (2013, p. 3-4):

No regime republicano presidencialista, importantíssimo tema diz respeito à possibilidade de responsabilização presidencial, não meramente política como ocorre no parlamento, pois o Presidente da República não é dependente da confiança parlamentar, mas de desvios éticos de sua conduta. Estudo específico foi destinado a esse controle, que complementa o relacionamento entre Executivo e Legislativo, no sistema de freios e contrapesos do regime presidencial.

Já quanto a essa forma de responsabilização do Presidente da República no Brasil, verifica-se que causa inquietação, conforme destaque do trecho do voto do Min. Sepúlveda

Pertence no Mandado de Segurança nº 21.623, impetrado pelo então Presidente Fernando Collor:

É um mau processo, o processo de “impeachment”? Talvez, quase certamente. Como instrumento de responsabilização política, é pesado, complicado, traumático; como instrumento de jurisdição penal, ele se submete a todas as críticas do engajamento político dos seus juízes.

Contudo, no referido julgado, arremata enaltecendo a vontade do constituinte e seu aspecto histórico, sobretudo sobre o enfoque de responsabilização da autoridade:

Senhor Presidente, a verdade é que o “impeachment” existe: a responsabilidade do Governante é básica em qualquer sistema que se pretenda ser um Estado de Direito. A opção política de que esse processo devesse ser confiado, não ao Supremo Tribunal, não ao Poder Judiciário, mas a um órgão político, é do Constituinte e da tradição de dois séculos de presidencialismo no mundo.

Por sua vez, o Min. Paulo Brossard, nesse mesmo julgamento traz importantes reflexões quanto aos Senadores da República investidos da função de julgadores no caso do *impeachment*, sendo que, diante de sua peculiaridade, certamente não agiriam como se magistrados fossem:

O Senado é um tribunal? É. Ele deve observar as regras gerais do processo? Deve. Está sujeito à lei que o regula? Sem dúvida. Cada Senador votará segundo sua consciência? É claro. Nada disto se contesta. Mas é preciso desconhecer a natureza humana para supor que 81 senadores vão proceder como se fossem ministros do STF. Nem a Constituição supõe isso. É tempo de deixar de lado as ficções e enfrentar as realidades.

Em contrapartida, a apuração do crime de responsabilidade cometido pelo Presidente da República é criticada por Medeiros e Albuquerque (1932, p. 64), defendendo ser inexistente na prática, tendo em vista os graves conseqüências quando tomadas as medidas necessárias a impor-lhe as sanções decorrentes da perpetração desse seu ilícito:

O regime presidencial é o da absoluta irresponsabilidade dos depositários de poder. É certo que a Constituição estabelece essa responsabilidade. É certo ainda que uma lei se fez, regulamentando minuciosamente o dispositivo constitucional. Todos sentem, entretanto, que isso é no fim de contas, uma comédia. Há uma questão de fato: nunca em nenhuma república presidencial nenhum presidente foi processado e condenado. Ora, ninguém dirá que nunca, em nenhuma república presidencial, nenhum presidente cometeu ilegalidades e violências. Sempre que um castigo é excessivo, ou porque fere demais o castigado, ou porque tem conseqüências muito graves, o resultado é esse. [...] Praticamente, portanto, a responsabilidade presidencial não existe.

É de se notar que, contrariando o entendimento de Medeiros e Albuquerque, embora decorridos longos anos após o seu escrito (aproximadamente noventa anos), num interregno menor que três décadas, ocorreram dois *impeachments* de Presidentes da República no Brasil, ambos após a Constituição de 1988.

A propósito, o instituto ora em análise, ocorre quando existente um cenário com grave crise em áreas sensíveis à população, parecendo ser um alento e uma expectativa para procurar superar essa delicada situação:

O impeachment é sempre o ponto mais grave de um processo catártico. Há, no mínimo, uma grande crise instalada na sociedade no momento em que o processo é realizado. Essa crise pode ser econômica, política, cultural, social, moral, religiosa ou uma combinação entre elas. O único fato indiscutível é que o impeachment é sintoma de uma crise e o instrumento é considerado uma espécie de “passaporte” para um período melhor. Se o afastamento do presidente não for considerado necessário para o estancamento de uma crise e uma busca por estabilidade, ele dificilmente ocorre (VILLAVERDE, 2019, p. 19).

No que tange a esse instituto jurídico-político, convém ressaltar ainda o fato de ser uma potencial solução em momentos conturbados, principalmente quando deflagradas situações de grande perturbação social:

Não se pode, todavia, pensar no impeachment como um veículo de incrustação ou exacerbação de crise ou vendetas políticas, mas sim como um remédio institucional e heroico para debelar graves crises políticas, eventualmente ocorridas nos diversos entes federativos. Só assim e com essa filosofia ele se justifica (FAVER, 2016, p. 321).

Reafirma esse entendimento o Min. Carlos Velloso, em seu voto, quando da apreciação da Questão de Ordem no Mandado de Segurança nº 21.564/DF, trecho destacado por Soares (2015, p. 153):

Dir-se-á que o Tribunal estaria a emprestar à causa um tratamento especial. Está mesmo! Esta é uma ação especial. Repito o que afirmei: pela primeira vez, na história republicana brasileira, a Corte Suprema, a Corte Constitucional é chamada a arbitrar um conflito entre o Presidente da Câmara e o Presidente da República, num processo de “impeachment.”

Logo, em que pese a crítica no sentido de que a cassação do mandato eletivo possa ferir os princípios democráticos, por contrariar o escrutínio oriundo da vontade popular, compete registrar que o processo de *impeachment*, ao ser conduzido pelo Legislativo, legítimos representantes dos eleitores, também possui a demonstração da vontade da população, ainda que de modo presumido. Nesse ponto, esbarra a crítica de que jamais

poderia haver uma grande intromissão do Judiciário em processo dessa natureza, eis que ao exercer o seu mister não possui poder outorgado pelos cidadãos, mesmo que imbuído da missão de fazer cumprir o ordenamento jurídico, cuja figura maior é a norma constitucional.

A propósito, mister salientar que ao Legislativo fora dada a função legiferante e fiscalizatória. Com isso, a censura promovida pelo Parlamento, podendo ensejar o *impeachment*, decorre diretamente da previsão constitucional inserta no art. 49, especialmente em seu inc. IX (“fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta”).

Portanto, a democracia representativa assume dois vieses no processo de *impeachment*. De um lado, almeja-se permitir a responsabilização do Presidente da República, eis que, na condição de legítimo representante do povo, deveria ter cumprido as previsões constitucionais inerentes ao ocupante de tão relevante cargo. Ou seja, como mandatário de uma nação deixou de observar o regramento contido na Constituição, por isso pode chegar a ter o seu mandato cassado. Por outro lado, na democracia representativa se outorga ao Parlamento o mister de fiscalizar o Executivo. Consoante essa previsão constitucional, cabe aos representantes do povo, como membros do Legislativo, proferir o julgamento do crime de responsabilidade praticado pelo Chefe do Executivo. Percebe-se que, ao se outorgar a um órgão político a competência para essa decisão, essa atuação pautar-se-á, por óbvio, sob a perspectiva política.

Esse é, brevemente, o ambiente de tão importante medida jurídico-política. Cabe salientar, contudo, que o presente trabalho tem o enfoque só quanto ao processo de *impeachment* no Brasil, em face do Presidente da República. Logo, cinge-se apenas à esfera federal e tão somente quanto ao Chefe do Executivo, não se cogitando, portanto, dessa modalidade de responsabilidade no âmbito estadual ou municipal, tampouco em relação às demais autoridades no plano federal (Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal, Procurador-Geral da República, Advogado-Geral da União, dentre outros) ou de outro país.

1.1 Da Natureza Jurídica do *Impeachment*

A delimitação da natureza jurídica do *impeachment* é algo essencial para se verificar a importância e as consequências que podem advir desse procedimento para as autoridades do primeiro escalão governamental. Para tanto, convém mencionar o esclarecimento efetuado pelo Min. Paulo Brossard no julgamento do Mandado de Segurança nº 21.564, com algumas

adaptações, para explicar quanto à sua origem e sua natureza na sua criação:

Em sua origem na Grã-Bretanha, o instituto possuía natureza de direito criminal, competindo à Câmara dos Comuns formular a acusação e à Câmara dos Lordes o seu julgamento. A justificação dessa competência estava em que os poderosos poderiam, abusando de sua influência, colocar-se à salvo da justiça comum. Mas com o correr do tempo, o processo foi adquirindo tonalidades políticas. Ao longo do tempo, às vezes meio se confundindo com o “bill of attainder”, deu margem a abusos de monta. Por esses motivos, ao mesmo tempo em que vedou o “bill of attainder” o constituinte da Filadélfia manteve o instituto do *impeachment*, já usado nas colônias, mas cuidou de aparar-lhes os excessos possíveis, desventando-o de seu caráter criminal, e reduzindo-o a um processo puramente político, limitado em seu alcance quanto às pessoas e restrito no que concerne às sanções, não atingindo a pessoa ou seus bens, mas apenas restringe a sua capacidade política, para proteger o governo no presente e no futuro, retirando o poder das mãos de quem fez mau uso dele, impedindo-o de ser reinvestido no poder no futuro. Portanto, o vocábulo *impeachment* fora tomado de empréstimo da Inglaterra, mas ganhou nova feição nos Estados Unidos da América.

Impende constatar que o referido Ministro busca a gênese do instituto na Inglaterra, bem como menciona a mutação de natureza ao ser prevista na Constituição Estadunidense, deixando de possuir caráter penal, para passar a ser tratado como uma ferramenta política. Nessa senda, reforça-se a percepção de ser um instrumento político:

Hoje, conceituado genericamente, o *impeachment* é um processo de natureza política destinado a apurar e punir condutas antiéticas graves, instaurado, processado e julgado por órgão parlamentar, contra um agente estatal de alto nível, para impedi-lo de continuar na função pública, mediante sua remoção do cargo ou função atual e inabilitação para o exercício de qualquer outro cargo ou função por um certo tempo. Eis como o *impeachment* se apresenta na atualidade, consoante um conceito e uma prática em que - plenamente emancipado de seu ancestral monárquico - ele se tem revelado um instituto destacadamente republicano. Mas se tem revelado eficaz? É peça de museu (BARROS, 2011, p. 113-114).

Contudo, para a reflexão essencial para os pesquisadores do tema, isto é, embora seja um instituto destacadamente republicano, seria ele um instrumento eficaz? Porém, na sequência esse mesmo autor salienta que o *impeachment* do Presidente Fernando Collor fez o instituto ser revisitado. Aliás, tamanha a sua importância e frente à retumbante repercussão popular, fez com passasse a ser repensado na prática política brasileira.

Outro ponto relevante foi a interação da população com esse caso de *impeachment* do Presidente Collor, assim como se deu com o processo de cassação de Nixon e Clinton, nos Estados Unidos, tendo em vista a comunicação em massa, algo que não pode ser desconsiderado pela doutrina constitucional brasileira (BARROS, 2011, p. 114-115).

E, com a democratização da *internet*, o acompanhamento do processo de *impeachment* da então Presidente Dilma pela população foi mais intenso, fazendo com que

houvesse um maior envolvimento de todos, com manifestações em redes sociais, bem como sob forte influência da mídia.

Em relação ao tema, há ainda autores que entendem possuir natureza mista, sendo considerada uma sanção político-jurídica (constitucional-administrativa):

Em remate, entende-se que o denominado "crime" de responsabilidade elencado na Constituição Federal e regulamentado na Lei 1.079/50 designa, na verdade, infração político-jurídica (constitucional-administrativa), de natureza mista, própria e inconfundível.

Porém, impõe reconhecer tratar-se de infração peculiar (ou *sui generis*), que não se confunde com a disciplinar, nem com a criminal, o que implica consequência político-jurídica igualmente híbrida, compatível com o antecedente preceito típico.

Para logo, vê-se que o *impeachment*, como sanção política-constitucional-administrativa, e conforme o tratamento gizado no texto constitucional, constitui-se, na realidade, em efetiva aplicação da teoria dos freios e contrapesos (*cheques and balances*) inerente ao Estado Democrático de Direito contra ato de governo abusivo do mandatário presidencial no exercício de suas funções (PRADO; SANTOS, 2016, p. 71).

Há entendimento de que a sua natureza seria político-jurídica, podendo ser tida como responsabilidade política em sentido amplo:

Como é sabido, tal responsabilidade, para ser validamente exigida, ostenta elementos estranhos à responsabilidade política como a tipicidade da conduta e as noções de devido processo legal e, ao mesmo tempo, elementos estranhos à responsabilidade jurídica como o julgamento por órgão político ou especial, além da pena restrita à perda do cargo ou mandato eletivo e eventual efeito acessório.

Diante disso, convém observar a possibilidade de se falar em uma responsabilidade política em sentido amplo, concepção que abrangeria a responsabilidade política em sentido estrito e a responsabilidade político-jurídica (IENSUE; SGARBOSSA, 2016, p. 267).

Já para Cretella Júnior (1992, p. 86), vislumbra-se claramente a natureza jurídica, ou então, político-administrativa do objeto em análise:

Eis por que, na definição de “impeachment” procuramos salientar, de maneira clara, sua natureza jurídica: “impeachment” é a medida de natureza político-administrativa que tem por finalidade desinvestir de funções públicas todo membro do Governo que, pela prática de crime de responsabilidade, fixado em lei, perdeu a confiança do povo.

No entanto, convém notar que o Supremo Tribunal Federal fora instado a se manifestar sobre o pedido de *impeachment* em face do Presidente José Sarney. Esse pleito consta do Mandado de Segurança nº 20.941/DF, distribuído em 12.04.1989, em que a Corte Constitucional reconheceu a natureza política desse processo, mas, em contrapartida, compreendeu que ao se alegar violação ou ameaça ao direito das partes, revela-se possível o

controle judicial para salvaguardar a regularidade desse processo, notadamente para se tutelar também caras previsões constitucionais.

Nesse ponto, restaram vencidos os Min. Sepúlveda Pertence, Paulo Brossard e Célio Borja, por entenderem que seria impossível o conhecimento da matéria, pois não seria passível de revisão judicial. Contudo, segue trecho da ementa em consonância com a maioria:

[...] 2. Preliminar de falta de jurisdição do Poder Judiciário para conhecer do pedido: rejeição, por maioria de votos, sob o fundamento de que, embora a autorização prévia para a sua instauração e a decisão final sejam medidas de natureza predominantemente política - cujo mérito é insusceptível de controle judicial - a esse cabe submeter a regularidade do processo de "impeachment", sempre que, no desenvolvimento dele, se alegue violação ou ameaça ao direito das partes; votos vencidos, no sentido da exclusividade, no processo de "impeachment", da jurisdição constitucional das Casas do Congresso Nacional (STF, MS 20941, Relator(a): Min. ALDIR PASSARINHO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 09/02/1990, DJ 31-08-1992 PP-13582 EMENT VOL-01673-01 PP-00022 RTJ VOL-00142-01 PP-00088).

Portanto, ao apreciar esse caso, para o Supremo Tribunal Federal, quanto ao aspecto político, o *impeachment* é insindicável. No entanto, se vier a ferir direito das partes, estará passível de sofrer controle jurisdicional nesse aspecto:

Ainda como preliminar, o Supremo, rejeitou a arguição de que o *impeachment*, por se tratar de medida política, importasse em tema judicialmente insindicável. Todavia, cabe ao Judiciário, entendeu a Corte, julgar da regularidade do processo de *impeachment* desde que, “no desenvolvimento dele, se alegue violação ou ameaça ao direito das partes”, firmando o controle jurisdicional. E aí já em sede de admissibilidade (SOARES, 2015, p. 120).

A Suprema Corte Brasileira, quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.190, corroborou essa posição de que o *impeachment* possui natureza político-administrativa:

Não desconheço, por isso mesmo, que se registra, na matéria em exame, como venho de referir, amplo dissídio doutrinário em torno da qualificação jurídica do "crime de responsabilidade" e do processo a que dá origem, pois, para uns, o "impeachment" constitui processo eminentemente político, enquanto que, para outros, ele representa processo de índole criminal (como sucedeu sob a legislação imperial brasileira - Lei de 15/10/1827), havendo, ainda, os que nele identificam a existência de um processo de natureza mista, consoante revela o magistério de eminentes autores. [...] Por entender que a natureza jurídica do "crime de responsabilidade" permite situá-lo no plano estritamente político-constitucional, revestido de caráter evidentemente extrapenal, não posso deixar de atribuir, a essa figura, a qualificação de ilícito político-administrativo, desvestida, em consequência, de conotação criminal, o que me autoriza concluir, tal como o fiz em voto vencido (Pet 1.954/DF, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA) - dissentindo, então, da orientação jurisprudencial prevalecente nesta Suprema Corte (RTJ 166/147, Rel. Min. NELSON JOBIM - RTJ 168/729, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE -RTJ

176/199, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI, v.g.) -, que o impropriamente denominado "crime de responsabilidade" não traduz instituto de direito penal, viabilizando-se, por isso mesmo, a possibilidade de o Estado-membro exercer, nessa matéria, fundado em sua autonomia institucional, competência legislativa para definir, mediante cláusula de tipificação, os denominados crimes de responsabilidade, que nada mais são (excluídos, no entanto, os delitos funcionais) do que ilícitos ou infrações de índole político-administrativa (STF, ADI 4190 MC-REF, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 10/03/2010, DJE-105 DIVULG 10-06-2010 PUBLIC 11-06-2010 EMENT VOL-02405-02 PP-00313 RTJ VOL-00213-01 PP-00436 RT v. 100, n. 911, 2011, p. 379-404).

No entanto, a Corte Suprema se orienta no sentido de que os crimes de responsabilidade perpetrados pelos Ministros de Estado, quando não forem conexos com condutas praticadas pelo Presidente da República, possuem natureza criminal:

DENÚNCIA POPULAR. SUJEITO PASSIVO: MINISTRO DE ESTADO. CRIMES DE RESPONSABILIDADE. ILEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM*. RECEBIMENTO DA PEÇA INICIAL COMO *NOTITIA CRIMINIS*. ENCAMINHAMENTO AO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. 1. O processo de *impeachment* dos Ministros de Estado, por crimes de responsabilidade autônomos, não-conexos com infrações da mesma natureza do Presidente da República, ostenta caráter jurisdicional, devendo ser instruído e julgado pelo Supremo Tribunal Federal. Inaplicabilidade do disposto nos artigos 51, I e 52, I da Carta de 1988 e 14 da Lei 1079/50, dado que é prescindível autorização política da Câmara dos Deputados para a sua instauração. 2. Prevalência, na espécie, da natureza criminal desses processos, cuja apuração judicial está sujeita à ação penal pública da competência exclusiva do Ministério Público Federal (CF, artigo 129, I). Ilegitimidade ativa *ad causam* dos cidadãos em geral, a eles remanescendo a faculdade de noticiar os fatos ao *Parquet*. 3. Entendimento fixado pelo Tribunal na vigência da Constituição pretérita (MS 20422, Rezek, DJ 29/06/84). Ausência de alteração substancial no texto ora vigente. Manutenção do posicionamento jurisprudencial anteriormente consagrado. 4. Denúncia não admitida. Recebimento da petição como *notitia criminis*, com posterior remessa ao Ministério Público Federal (STF Pet 1954, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 11/09/2002, DJ 01-08-2003 PP-00130 EMENT VOL-02117-30 PP-06370).

Mister frisar ainda o posicionamento de Britto (2015) asseverando tratar-se de ilícito de natureza funcional o denominado crime de responsabilidade perpetrado pelo Presidente da República:

I – os atos a que se reporta o artigo 85 são os de natureza funcional. De natureza funcional, na acepção de que normativamente qualificados como integrantes do rol de competências, prerrogativas e secos deveres do cargo de presidente da República (os princípios do artigo 37 da Constituição, por exemplo, são secos deveres, a que correspondem direitos dos administrados). Mesma exigência que faz a Constituição para as demais formas de responsabilização do presidente da República pelo cometimento de atos ilícitos distintos do crime de responsabilidade, conforme se vê deste enunciado: “O presidente da República, na vigência do seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções” (parágrafo 4º do artigo 86).

Insta enfatizar que no Mandado de Segurança nº 34.441/DF, impetrado por Dilma Rousseff, seu advogado frisa em sua Petição Inicial que o Legislativo quando está a efetuar o julgamento do *impeachment*, exerce a função administrativa atípica, e não judicial, pois apenas a decisão feita pelo Judiciário faz coisa julgada. Com isso, conclui que a natureza jurídica desse processo é administrativa, aplicando-se-lhe as garantias do processo administrativo (ante a sua natureza) e do processo penal (ante a previsão legal).

Ao tratar da apresentação de seu livro sobre o *Impeachment*, Soares (2015, p. 1) assevera:

Nesta obra, busquei evidenciar que o instituto do *impeachment* não é instrumento sujeito a determinantes de conveniências desviadamente subalternas e oportunistas, nem toma de palco a razões ideológico-partidárias. Também não é, como entre nós, andam-lhe reivindicando alguns, lamentavelmente, da natureza escarnecedora de “golpe”. É, sim, ao revés, precioso e requintado instrumento de democracia, fruto da inteligência e da cultura jurídica aprimorado e estratificado ao longo dos séculos.

[...] O *impeachment* há de ser processado e julgado, unicamente, por via de seu trato jurídico, como instrumento técnico normativo. E pelas pautas do Direito brasileiro.

Na condição de acadêmico e pesquisador, quando estava a defender a sua cátedra (assim denominada a livre-docência, à época) na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, ainda sob a égide da Constituição de 1946, cuja obra veio a ser reeditada na ocasião do pedido de cassação de mandato do então Presidente Collor, Brossard (1992, p. 31) de forma enfática destaca: “Em verdade, o *impeachment* norte-americano não é processo criminal”.

Com isso, como no Brasil o instituto ganhou maior destaque a partir da República, é inegável a enorme influência estadunidense na previsão do *impeachment* por aqui, notadamente com o advento da Constituição de 1891. Por isso, pode se destacar o seguinte trecho em que se assevera possuir natureza política:

Entre nós, porém, como no direito norte-americano e argentino, o *impeachment* tem feição política, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos – julgamento que não exclui, antes supõe, é óbvio, a adoção de critérios jurídicos. [...] (BROSSARD, 1992, p. 75).

Em sua defesa, no bojo do Mandado de Segurança nº 34.441, a ex-Presidente Dilma referindo-se à ADPF (Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental) nº 378, salienta que se reconheceu a aplicação dos princípios de natureza penal aos crimes de responsabilidade. Por isso, é indispensável a verificação da tipicidade legal para configuração do *impeachment*, além de ser um pressuposto de autorização do trâmite para a cassação do

mandato presidencial. Dessa forma, o procedimento teria duas naturezas: i) jurídica: para fins de tipificação do crime de responsabilidade, estabelecido em texto constitucional e legislação especial, bem como constatação se foram observados os ditames constitucionais e legais para assegurar a defesa do acusado e ii) política: análise do mérito do julgamento não pode ser objeto de revisão judicial.

Portanto, no que tange à natureza do *impeachment* não há consenso de doutrinadores referente a esse instituto:

A maioria da Doutrina brasileira considera que o processo de *impeachment* tem natureza *política*. Nesse sentido é o pensamento de Paulo Brossard, Themístocles Cavalcanti, Epitácio Pessoa, Carlos Maximiliano e Michel Temer, dentre outros. No entanto, Pontes de Miranda entende que o *impeachment* tem natureza *penal*, sendo que José Frederico Marques lhe atribui natureza *mista*. Manoel Gonçalves Ferreira Filho compreende que o seu fundamento é *político*, mas, na forma, *criminal* (BRINDEIRO, 2009, p. 1.124).

Mister salientar que a natureza jurídica do *impeachment* é determinante, pois, de acordo, com a corrente adotada, seus consectários são distintos. O que se pretende mencionar é que, se possuir natureza penal, a punição pelo *impeachment* poderá atingir a liberdade do condenado. Com isso, permitirá uma maior intervenção do Judiciário, ao se levar em consideração a sanção imposta. Ou seja, a reprimenda é maior, por isso merece maior atenção dos magistrados. Nesse contexto, poderá o juiz não apenas controlar o procedimento e o rito dessa condenação, mas eventualmente vir a rever o mérito desse julgamento, em atenção ao direito individual do apenado.

Por outro lado, o fato de ser uma infração político-administrativa ou jurídico-política não permite essa maior ingerência judicial, tendo em vista que o critério adotado fará com que a punição se restrinja aos aspectos político-administrativos, sem maiores gravidades a serem impostas ao condenado. Ou dito de outro modo, o condenado não terá a restrição de sua liberdade, podendo, na pior das hipóteses, vir a ter o seu mandato cassado e ficar inabilitado para exercer cargo público.

Diante disso, a relevância de se aferir a natureza jurídica do instituto em tela gerará consequências diversas, caso se adote uma ou outra posição. Nessa senda, reitere-se que o instituto, quando instituído na monarquia parlamentarista inglesa, possuía caráter penal, inclusive com a possibilidade de o condenado vir a ser decapitado. No entanto, ao ser previsto nos Estados Unidos da América, numa república presidencialista, sob os auspícios de uma Constituição, passou a deter natureza política, gerando consequências apenas nessa esfera. E essa sistemática foi adotada no Brasil, diante da forte influência norte-americana.

Denota-se, assim, a celeuma quanto à natureza do *impeachment*, prevalecendo, no entanto, o entendimento da sua natureza mista, filiando-se este trabalho aos juristas que defendem se tratar de um procedimento de natureza jurídico-política.

1.2 Da Separação das Funções Estatais

Nas monarquias absolutistas, todo o poder concentrava-se na pessoa do rei. Portanto, os súditos sujeitavam-se às decisões tomadas pelo monarca, que, em muitas ocasiões, eram arbitrárias e radicais. Ocorre, contudo, que na Inglaterra, a excessiva carga tributária e os desmandos praticados pela coroa fizeram com que os barões se insurgissem contra esse autoritarismo e forçassem o monarca inglês à época, João Sem Terra, a assinar a *Magna Charta Libertatum*, em 1215, cujo conseqüência era a diminuição dos poderes do soberano, delimitando-os. Além disso, serviu para tornar a igreja livre da ingerência do rei.

Iniciava-se, pois, a ruptura, ainda que tímida, daquele sistema então vigente, em que o soberano tudo podia. Decorre daí também a concepção de Parlamento, órgão responsável por representar os anseios de parte da população, passando a haver a percepção de que os mais abastados queriam participar das tomadas de decisões.

Esses fatos ocorreram no século XIII, na Inglaterra. Entretanto, os senhores feudais não lograram obter um poder considerável nesse momento, embora o referido documento seja um importante marco do poderio dos barões ingleses frente à realeza. Mas com o decorrer dos tempos, no século XVII, para ser mais preciso, após a Revolução Gloriosa, os lordes ingleses obtiveram o reconhecimento da supremacia do Parlamento na tomada de decisões governamentais, a declaração dos direitos e das liberdades dos súditos, bem como a definição da sucessão da coroa, culminando com o aceite da realeza do *Bill of Rights*, em 1689.

Deflui daí o início da noção de constitucionalismo, tendo em vista que a Inglaterra não possui Constituição escrita. Mas com a *Magna Charta Libertatum* (1215) e, principalmente, com o *Bill of Rights* (1689), consolida-se a postura de se registrar atos formais com o escopo de se salvaguardar os interesses da população diante do governante. Ainda que naquele momento estivesse se protegendo apenas parte dos súditos, que no caso em tela eram os lordes, a parcela mais rica da população. Cumpram-se, assim, duas finalidades de uma Constituição: limitar a competência de agir do detentor do poder e tutelar os direitos dos indivíduos frente ao governante.

Assim, no século XVII emerge a visão do liberal John Locke, cuja relevância está intrinsecamente ligada à concepção de poder dividido em três funções, consignada em sua

clássica obra denominada “Segundo Tratado sobre o Governo”, de 1689. Nela, o autor concebe a forma estatal desempenhada por três instituições: Legislativo (responsável pela formulação de leis), Executivo (finalidade de executar as leis) e Federativo (administrar a segurança interna da sociedade e do interesse público).

Convém frisar que, no entendimento de Locke (1689, p. 169), o Legislativo teria o poder supremo, prevalecendo sobre o Executivo e Federativo, tendo em vista que exerceriam a representação do povo, conforme disposto no “Capítulo XIII – Da subordinação dos poderes da riqueza comum”, no tópico 149:

Embora numa comunidade constituída se apoie em sua própria base e agindo de acordo com sua própria natureza - isto é, agindo para a preservação da comunidade, pode haver apenas um poder supremo, que é o legislativo, para o qual todo o resto são e devem ser subordinados, ainda que o legislativo seja apenas um poder fiduciário para atuar com certos fins, ainda existe no povo um poder supremo para remover ou alterar o legislativo, quando consideram o ato legislativo contrário à confiança nela depositada. [...] (tradução livre)⁴

Mister verificar que a força do Legislativo nesse momento histórico refere-se ao poder que os lordes ingleses detinham à época, mantendo mandatários capazes de reproduzir no Parlamento os seus interesses, enquanto a parcela mais pobre da população não elegia parlamentar suficientemente apto a defender e representar os seus ideais. Esse modo de se outorgar poder a outrem para que proteja seus interesses, refere-se à democracia representativa, simbolizada na figura de mandatários.

Impende mencionar, outrossim, o fato de um pensador francês, conhecido como Barão de Brède e de Montesquieu, mas cujo nome era Charles Louis de Secondat, publicar o livro “O Espírito das Leis”, em 1748. Nessa obra, há referência à separação das funções estatais, levando-se em consideração o fato de constar expressamente em seus escritos a sua tripartição, que serviu de inspiração para atual estrutura da maior parte dos países: Legislativo, Executivo e Judiciário. Fundamenta essa repartição de funções na premissa de que o detentor do poder deve ser controlado, sob pena de potencialmente perpetrar abusos, por isso a repartição das funções em três esferas:

Mas é uma experiência eterna que todo homem que tem poder é levado a abusar dele. Vai até encontrar os limites. Quem diria! A própria virtude precisa de limites.

⁴ Though in a constituted commonwealth standing upon its own basis and acting according to its own nature - hat is, acting for the preservation of the community, there can be but one supreme power, which is the legislative, to which all the rest are and must be subordinate, yet the legislative being only a fiduciary power to act for certain ends, there remains still in the people a supreme power to remove or alter the legislative, when they find the legislative act contrary to the trust reposed in them. [...]

Para que não possam abusar do poder, precisa que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder.

[...] Em cada Estado há três espécies de poderes: o Legislativo; o Executivo das coisas que dependem do Direito das Gentes; e o Executivo das que dependem do Direito Civil.

Pelo primeiro, o Príncipe ou o Magistrado faz leis para algum tempo ou para sempre, e corrige ou ab-roga as que estão feitas.

Pelo segundo, ele faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, estabelece a segurança, previne as invasões.

Pelo terceiro, pune os crimes, ou julga as demandas dos particulares.

A este último chamar-se-á Poder de Julgar; e ao anterior, simplesmente Poder Executivo do Estado (MONTESQUIEU, 2008, p. 167-169).

Em relação a Montesquieu, Capeletti (2001, p. 271) menciona que na visão daquele, o Judiciário não seria um poder, por ser praticamente nulo, pois deveria apenas aplicar uma tarefa puramente mecânica de aplicar a lei. Logo, os juízes seriam subservientes, exercendo papel diverso dos órgãos políticos. Por isso, o autêntico sistema de freios e contrapesos decorre do sistema norte-americano, podendo cada entidade ser controlada pelos demais entes públicos.

Outra consideração quanto à Montesquieu, é o fato de ele, em sua supracitada obra, tratar da monarquia, da república e do despotismo. Mas havia predileção, por parte dele, para a monarquia, pois, em sua visão, este sistema possuía um modelo ideal, tomando por base a monarquia parlamentar inglesa, que o inspirou para a construção de sua teoria (LIMA, 2007, p. 2-3).

Diante disso, por influência desses pensadores e pelo fato de os detentores do capital discordarem da forma com que os monarcas conduziam os seus reinos, em 1789 eclodiu na França a revolta liderada pelos burgueses, que se insurgiam contra o reinado de Luís XVI, cujo mote baseou-se no trinômio: liberdade, igualdade e fraternidade. Conflagrou-se, então, a denominada Revolução Francesa, com a derrocada da monarquia absolutista e, conseqüentemente, dos senhores feudais, aristocracia e religiosos.

Comprova-se ainda a importância dada à concepção de repartição de competências para atuação dos órgãos públicos ao constar expressamente no texto da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, cujo preceito estabelecido em seu art. 16.º é o seguinte: “A sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição”. Logo, sedimenta-se a forma de se diluir o poder, deixando de permanecer na mão de apenas um governante.

Ocorre, porém, que na América do Norte, em 1776, já havia tido a Independência dos Estados Unidos da América. Portanto, havia sucedido a ruptura formal das treze colônias face ao Império Britânico. Sendo assim, percebe-se que a influência desses pensadores se

consolidava em atos que seriam marcados para a posteridade, mormente pela cisão entre a forma de governar, que até então estava a ocorrer nessas nações, cuja repercussão ecoou no mundo todo, com preponderância na Europa e América.

Denota-se, pois, que nos séculos XVII e XVIII, a prevalência das monarquias absolutistas foi perdendo a sua hegemonia nas nações existentes. Passou-se, a partir de então, a sofrerem a influência das revoluções ocorridas primeiramente na Inglaterra, mas que também se deu nos Estados Unidos da América e na França. Então, ganharam força as formas democráticas de Estado, por meio da governos republicanos, centrados na noção de coisa pública.

E, em que pese a célebre afirmação de Abraham Lincoln proferida num discurso em 1863, em Gettysburg, de que: “democracia é o governo do povo, pelo povo, para o povo” (CAGGIANO, 2011, p. 7), constata-se que, em verdade, todas essas revoluções foram capitaneadas pela classe mais abastada financeiramente. Ou seja, conquanto haja uma cisão com os regimes anteriores, verifica-se que os detentores do capital estavam almejando participar da tomada de decisões e controlar o rumo das nações às quais pertenciam, não aceitando mais permanecerem à mercê da realeza.

Todavia, observa-se que, em todas essas situações, o estopim para a mudança dos regimes então vigentes fora a discordância de parte da população com a forma de tomada de decisões pelos governantes. Logo, objetiva-se implementar uma maneira de as atitudes governamentais representarem o anseio da maioria. Em contrapartida, quando se verifica um hiato entre a vontade popular e as decisões de quem está no poder, pode ocorrer a ruptura do regime então vigente.

Desvincula-se, portanto, da noção de um poder centralizador e soberano, passando-se a se observar a importância da separação orgânica dos poderes, com base nas lições de Locke e Montesquieu. Com isso, passaria a existir: i) Legislativo, detendo as funções típicas de legislar e fiscalizar; ii) Executivo, com as funções de executar e administrar; e iii) Judiciário, com a função de julgar os conflitos que viessem a existir. No entanto, essas eram as funções típicas de cada órgão, isto é, suas atribuições precípua. Porém, esses órgãos teriam também funções atípicas, que são aquelas atividades essenciais a serem desenvolvidas de forma concomitante com a função típica.

Desse modo, embora dotado da função de fiscalizar e legislar, o Legislativo terá que administrar a sua gestão, por meio de atos mais parecidos com os adotados pelo Executivo, como, por exemplo, contratar fornecedores, pagar seus servidores. Além disso, terá que julgar o Chefe do Executivo quando do eventual cometimento de crime de responsabilidade. Por sua

vez, o Executivo terá que iniciar certos projetos legislativos, por deter competência exclusiva para tanto, além de baixar atos normativos vinculados à sua atribuição. Ademais, terá que julgar recursos administrativos e demais procedimentos administrativos afeitos à sua competência. Já o Judiciário, além de efetuar os julgamentos para o qual for instado a tanto, deverá praticar atos de gestão para administrar a sua estrutura e as suas unidades, bem como deverá iniciar o processo legislativo em casos específicos e editar atos normativos de sua competência.

Portanto, ao Legislativo competirão algumas funções típicas, mas também atribuições atípicas, que podem ser mencionadas do seguinte modo:

(a) quanto à *função legislativa*, é essencialmente deliberativa e fiscalizadora da executiva; mas pode determinar o *impeachment* dos detentores das funções executivas, procedimento esse que tem feições *jurisdicionais*; tanto assim que a sessão do Senado entre nós, que culminou com o impedimento do presidente Collor, foi presidida pelo presidente do Supremo Tribunal Federal; além disso, as diversas assembleias, câmaras municipais e casas do Congresso Nacional efetuam despesas para a manutenção dos seus serviços, e para tanto abrem processos de licitação, contratam e demitem funcionários etc., *funções essas nitidamente administrativas* e, portanto, de *cunho executivo*; [...] (FILOMENO, 2019, p. 167).

Resta evidente, assim, as funções a serem exercidas por essas instituições da República. Competindo salientar ainda que essas atividades, muitas vezes, serão interligadas, levando-se à noção de acompanhamento das atividades de um ente pelo outro. Por isso, consolida-se a ideia de freios e contrapesos no envolvimento do desempenho de todas essas funções, denominado na doutrina estrangeira de *check and balances*. Destarte, o objetivo é ter cada ente público fiscalizado e controlado pelos demais, inibindo-se o que o acontecia nas monarquias absolutistas, em que o rei possuía todos os predicados para conduzir o seu reino da maneira que melhor lhe aprouvesse, sem sofrer intervenção ou controle de seus atos. Portanto, embora as funções estatais tenham sido separadas para fins de melhor performance na sua atuação, nenhum dos agentes públicos estará incólume à constante vigilância dos integrantes dos demais órgãos governamentais. Essa supervisão recíproca mostra-se extremamente salutar para fins de otimização de atuação e com o propósito de criar obstáculos aos eventuais exageros.

No entanto, conquanto haja essa inspeção concomitante entre eles, não está autorizado que haja ingerência de um sobre o outro. Para tanto, faz-se mister a previsão no ordenamento jurídico em que se permite esse controle na atuação das demais entidades públicas.

Isso posto, vale destacar que a Constituição Norte-Americana, de 17 de setembro de

1787, tendo sido ratificada em 21 de junho de 1788, é o documento com influência montesquiana, aprimorada com a noção de freios e contrapesos, “separando distintamente em seu texto enxuto, os três grandes órgãos do Poder do Estado: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, consubstanciados ali no Congresso, no Presidente da República e na Suprema Corte.” (FIUZA, 1987, p. 71).

Reforçando ainda a concepção de controles mútuos entre os detentores de poderes quando da elaboração do texto constitucional estadunidense e sua influência nas demais nações, Gargarella (2006, p. 178) esclarece que “desde então, instituições tais como o veto do Executivo, o bicameralismo com o seu esquema de idas e voltas ou “ping-pong” prévio à aprovação de qualquer lei, e o *impeachment*, fazem parte do menu próprio de qualquer Constituição moderna.”

Por sua vez, Sadek (2013, p. 5) menciona uma relevante inovação na estrutura estatal dos Estados Unidos da América, retirando-se a noção de concentração de poder, como já esclarecido alhures. Com isso, o Judiciário ganha *status* do mesmo quilate que o Executivo e o Legislativo, mas com eventual posição contramajoritária. Além disso, a autora traz exemplos de como o controle recíproco seria exercido pelos Poderes na Constituição norte-americana:

[...] Dessa forma, a teoria de Montesquieu, ao propor *checks and balances*, adequava-se perfeitamente aos objetivos perseguidos. Ao invés da concentração de poder, a dispersão. Diversos polos de poder deveriam ser criados. Cada um deles funcionaria como um freio ao outro, redundando assim em um sistema de pesos e contrapesos.

Foram muitos os dispositivos concebidos para obstar o livre desenvolvimento do poder: os estados como contrapesos ao Governo Federal, à União; a Câmara dos Representantes como contrapeso ao Senado e vice-versa; o Legislativo, como um todo (câmara alta e câmara baixa), como um contrapeso ao Executivo e vice-versa; o Poder Judiciário contrabalançando ao mesmo tempo o Legislativo, o Executivo e o governo dos estados; o Senado contrabalançando o presidente em nomeações e tratados; as eleições regulares e periódicas propiciando e fortalecendo o controle dos representantes por parte dos representados.

Atente-se para o fato de que o Judiciário foi erigido como uma instituição com peso igual ao conferido ao Executivo e ao Legislativo. Sua fonte primordial de poder estava na possibilidade de exercer o controle da constitucionalidade de leis e atos normativos. Uma criação contramajoritária, sem precedentes no mundo europeu. [...]

No que tange ao seu aspecto semântico, conquanto essa divisão de atribuições acabe sendo comumente denominada de tripartição dos poderes ou separação dos poderes, Reale (2000, p. 352) enfatiza a preponderância da separação de funções:

Hoje em dia, entretanto, poucos se mantêm apegados ao dogma da divisão dos poderes, e a nossa história constitucional nos dá um exemplo característico das

modificações sofridas pela doutrina, desde a sua primeira formulação clássica até à Constituição Federal vigente, na qual a discriminação dos poderes soberanos não tem mais o valor de um princípio essencialmente destinado à garantia das liberdades individuais, mas antes o valor pragmático de uma distribuição de funções, de uma simples aplicação da lei da divisão do trabalho no setor das atividades políticas.

Reforçando a noção de separação de funções, Filomeno (2019, p. 166) menciona que há a soberania monolítica. Logo, há um só Poder, mas a sua divisão se dá por meio de distribuições das funções governamentais, como expressão do poder político, representada pelas funções judiciária, legislativa e executiva.

Pois bem. Superado o rigor da nomenclatura dessa estrutura estatal, mister consignar que a concepção de democracia está intimamente ligada à noção de república, isto é, a coisa pública pertencente a todos, devendo ser gerida pelos cidadãos para atender as necessidades e os anseios da população, com fulcro no controle recíproco do poder:

Neste sentido, a “forma republicana” aponta para a ideia de um arranjo de competências e funções dos órgãos políticos em termos de balanceamento, de freios e de contrapesos (*checks and balances*), marcando a *separação* dos poderes políticos. A “forma republicana de governo”, além de se reconduzir a uma “forma antimonárquica”, transporta também um esquema organizatório de *controle do poder* (CANOTILHO, 2018, p. 47).

Para tanto, importante salientar o fato de o *impeachment* na atualidade estar intrinsecamente ligado à forma de governo republicana, sob o regime presidencialista, em que a separação das funções estatais é mais perceptível, evidenciando-se a responsabilidade do Presidente da República e o controle de seu poder a ser exercidos pelo Legislativo:

Como visto, embora não seja uma figura exclusiva do presidencialismo, atualmente tal instrumento encontra-se intimamente associado a este sistema de governo, o qual é caracterizado, entre outros fatores, pela separação mais pronunciada entre poderes e pela maior legitimação democrática do chefe do poder executivo, eleito pelo voto popular (IENSUE; SGARBOSSA, 2016, p. 278).

Todavia, sob a perspectiva de Cunha Junior (2016, p. 163) o Legislativo merece crítica, pois deixa a desejar quando do exercício de seu mister, dando ensejo a uma maior atuação do Judiciário, inclusive com certa ingerência deste em outros entes, cogitando-se de afronta à separação orgânica estatal:

Do contrário, diante da omissão e abuso dos outros Poderes, a atuação do Judiciário é exigida pela sociedade para fazer valer o primado da Constituição e do Direito. Nessa esteira de reflexão, pode-se admitir que as omissões do poder público, principalmente as do Legislativo, acabaram por conferir ao Judiciário uma legítima função normativa, de caráter supletivo, no exercício de sua típica função de efetivar

as normas constitucionais, de tal modo que hodiernamente já se fala – como ocorre na Alemanha – na tendência da passagem do *Rechtsstaat* ou Estado Legislativo para o *Justizstaat* ou Estado de Jurisdição Constitucional, em razão do evidente crescimento da importância da função jurisdicional, no âmbito do controle das ações e omissões do poder público, onde a chamada “crise da lei” e a superação do mito da “separação de Poderes” parecem ser realidades notórias.

Entretanto, essa é a nova visão das funções estatais desde a Constituição de 1988, passando a ser mais harmônica a atuação, como salientado por Barboza & Kozicki (2012, p. 79): “[...] O princípio da separação dos poderes deve, então, ser analisado a partir da Constituição, com a ideia de controles recíprocos entres os poderes e não mais a ideia de separação rígida entre os mesmos.”

Complementando os esclarecimentos acima mencionados, a abordagem do tema efetuada por Filomeno (2019, p. 150) traz exemplo desses controles:

Fiel à teoria tripartite do poder político, o presidencialismo traça uma linha divisória bastante nítida entre suas funções precípua, e, além disso, prevê o sistema de vigilância recíproca entre elas (“*le pouvoir arrête le pouvoir*” e o sistema de *checks and balances*), o qual poderia ser sintetizado da seguinte forma:

- (a) o instrumento do veto presidencial a leis aprovadas pelo Legislativo;
- (b) o controle de constitucionalidade das mesmas leis pelo Judiciário;
- (c) o processo de “impeachment” do presidente da República pelo Legislativo;
- (d) a aprovação dos ministros do Supremo Tribunal Federal pelo Senado.

O referido autor foi feliz ao demonstrar de maneira clara como se dá a interdependência das funções estatais, notadamente quanto ao controle que exercem entre si, denominada de vigilância recíproca. Para tanto, observa-se um desses exemplos no item “c” em que consta o processo de *impeachment* do presidente da República pelo Legislativo. Logo, resta inequívoca a importância dessa forma de vigilância a ser desempenhada pelo Parlamento quanto às condutas do Chefe do Executivo em desacordo com as previsões constitucionais.

Quanto à origem conceitual da estrutura do Estado brasileiro, em seu aspecto jurídico, cabe mencionar que sofreu as mais diversas influências, compondo uma compilação de ideais oriundos de distintos locais, de acordo com a visão crítica de Zaneti Junior (2013, p. 41):

[...] Nossa conformação histórica decorre da mistura de tradições do ponto de vista normativo, senão vejamos: a Constituição Republicana de 1891 filiou-se ao sistema jurídico-político norte-americano; por outro lado, a doutrina e a jurisprudência, bem como a legislação infraconstitucional, seguiram, como um todo, o modelo francês e europeu continental, gerando um verdadeiro “paradoxo metodológico”. Acrescido a essas ponderações, padecemos de uma grave deficiência crônica no aspecto administrativo, resultando que, do ponto de vista de um observador externo, nosso legislador é idealista, nosso administrador é ineficaz.

Ante o exposto, constata-se que o enfoque quanto à separação de funções, em vez de separação de poder, traz ínsita ainda a ideia de conformidade desses órgãos diante de suas coexistências. Porém, devendo serem respeitados os respectivos limites para fins de convivência harmônica, sem se permitir a ingerência de um sobre outro.

E, para fins de elucidação, é de suma importância destacar que o trabalho em tela focará apenas na função de julgar a ser exercida pelo Legislativo, quando perpetrado o crime de responsabilidade pelo Presidente da República, procurando verificar a eventual possibilidade de revisão judicial desses atos. Ou seja, a pesquisa foca a busca de solução para constatar se o Judiciário poderia revisar os atos emanados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal quando do julgamento de crimes de responsabilidade praticados pelo Chefe do Executivo Federal. Desse modo, não serão investigadas as outras funções supracitadas, tampouco o processo de *impeachment* nas esferas estadual ou municipal.

1.3 Do Regime Democrático

A democracia refere-se ao governo voltado a atender os anseios do povo, chefiada por seus legítimos representantes, cujo escopo é a melhor atuação em favor da coletividade, como um todo. Assim sendo, pode-se ressaltar que:

No modelo institucional que hoje se reconhece por *democrático*, o primeiro ponto a sublinhar é exatamente o caráter representativo do governo. Este é exercido por *representantes*, e por vários motivos. Por um lado, pelo fato de que, dada a extensão do Estado Moderno, dado o número de seus cidadãos, impraticável é a participação de todos na tomada das decisões. Mais, porque tantas são as matérias sujeitas à deliberação política no mundo atual que o governo direto ocuparia todo o tempo dos cidadãos. Por outro, pela razão de que, segundo assinalava Montesquieu, os homens em geral não têm a capacidade necessária para apreciar os negócios públicos. Têm-na, porém, para escolher os mais capazes, que serão os representantes do povo (FERREIRA FILHO, 2011, p. 46).

Denota-se que a representação da vontade da população, por meio de seus mandatários, é a maneira mais coerente quando se pensa num método para fins de se otimizar a gestão pública na atualidade, tendo em vista a quantidade de decisões a serem tomadas diuturnamente e a complexidade dos temas a serem deliberados.

Ou dito de outro modo, verificou-se que havia a necessidade de se facilitar a deliberação, notadamente pela enorme dificuldade de se colher a manifestação de todos os membros de uma sociedade. Diante disso, optou-se por se eleger representantes da população,

fazendo com que se outorgasse poderes a estes, passando a haver a transferência da capacidade decisória a um determinado grupo de pessoas. Essa é a democracia representativa.

Por isso mesmo deve o agente político manter sintonia no seu discurso em relação à sua prática quando está a agir em nome do povo, pois fora eleito para esse mister. Então, “vale dizer, o agente tem de guardar lealdade e fidelidade a quando de seus pronunciamentos públicos, enfim, em dura afirmação, é-lhe proibido mentir.” (SOARES, 2015, p. 63).

Além disso, o Presidente da República deverá se atentar aos ditames constitucionais e legais, notadamente quanto aos crimes de responsabilidade a que estará sujeito. Por isso, merece destaque o voto do Min. Celso de Mello no Mandado de Segurança nº 21.564/DF ao se pronunciar quanto ao *impeachment* e a má conduta de quem está a perder o mandato presidencial:

O *impeachment* traduz, em função dos objetivos que persegue e das formalidades rituais a que necessariamente se sujeita, um dos mais importantes elementos de estabilização da ordem constitucional, lesada por comportamentos do Presidente da República que, configurando transgressões dos modelos normativos definidores de ilícitos político-administrativos, ofendem a integridade dos deveres do cargo e comprometem a dignidade das altas funções em cujo exercício foi investido.

Por outro lado, ainda que aprioristicamente utópico, o ideal para se atingir efetivamente o interesse comum, seria indispensável a tomada de decisão por toda a população. Com isso, a deliberação pela integralidade dos cidadãos seria o mais coerente, quando se almeja verificar e colher o anseio de todos, atingindo-se uma maioria. Trata-se, pois, da denominada democracia participativa, aquela em que a cidadania está envolvida na tomada de decisão, agindo diretamente.

Contudo, conforme Alves & Oliveira (2015, p. 167-168), ainda assim haveria o receio de a democracia direta poder conter líderes carismáticos extremamente hábeis em manipular a vontade do povo. Talvez esse seja também um dos fundamentos para a existência da democracia representativa, dentre os demais lá salientados anteriormente. No entanto, de forma clara assevera que “as técnicas representativas não excluem (e jamais deverão excluir) a participação popular.” E isso é elementar, pois, em determinados momentos, só é possível a decisão tomada pelos cidadãos aptos a manifestarem a sua vontade, tais como: eleições dos mandatários, plebiscito, referendo.

Portanto, seja na democracia representativa ou na democracia participativa, é relevante notar que o conceito de cidadania é a gênese da democracia:

A cidadania - e entende-se cidadania como sendo o reverso da exclusão social - é uma condição complexa, deve ser considerada como um antecedente lógico da democracia. É a aptidão-direito do homem a ter direitos, que deriva da própria condição humana, a qual lhe é ínsita. O fato de não se poder separar cidadania de condição humana, não lhe imprime um caráter de naturalidade. Ela é um construto histórico. Não obstante, chega-se, hoje, a uma aporia, sem resposta aparente: negar a condição de cidadania a alguém é negar-lhe a própria humanidade. Há como que uma retomada da concepção aristotélica de homem: ele é um animal político, incapaz de viver sem conexões com a cidade, leia-se que o homem só adquire humanidade quando lhe é reconhecido um direito fundamental de existência, o direito a ter direitos (ALVES, 2009, p. 45).

Reforça-se, então, a essência desse sistema de governo, que pode ser sintetizado, conforme já frisado alhures: “democracia é o governo do povo, pelo povo, para o povo” (CAGGIANO, 2011, p. 7), no reconhecido discurso de Abraham Lincoln, em 1863, em Gettysburg.

Atendo-se à origem desse regime, compete reiterar que o padrão adotado pelos Estados Unidos da América fora verdadeiramente muito importante para difundir às outras nações a sua forma de instituir o regime presidencialista numa democracia recém-criada, com base numa Constituição:

Finalmente, fica claro também que o mecanismo elaborado pela Convenção Federal foi e continua sendo exportado, literalmente, para o mundo todo, e isso não apenas por uma fascinação irreflexiva com o modelo americano, mas também, em boa medida, pela certeza de que esse modelo inclui ferramentas institucionais dignas de serem reproduzidas. A América Latina em geral e a Argentina em particular constituíram-se em fiéis seguidoras do exemplo constitucional dos Estados Unidos. O modelo, em definitiva, contribuiu decisivamente ao desenvolvimento das democracias representativas, promoveu o equilíbrio de poderes como chave principal da Constituição; foi o detonante do modelo de “controle judicial das leis” (cada vez mais expandido no mundo); representou um notável exemplo de como exercer o federalismo; e ilustrou o mundo acerca da importância de incorporar uma declaração de direitos no texto constitucional (GARGARELLA, 2006, p. 181-182).

Resta claro que uma das essenciais características desse novo modelo de Estado, que gerou a sua difusão pelo mundo, foi a consagração da divisão de suas funções a três principais entidades, assegurando um controle recíproco entre esses órgãos estatais, bem como se pautando por um texto escrito com maior estatura em relação às demais normas.

A propósito, frise-se que a democracia é fruto do anseio popular, ainda que simbólico:

A democracia nasceu de uma concepção individualista da sociedade, isto é, da concepção para a qual - contrariamente à concepção orgânica, dominante na idade antiga e na idade média, segundo a qual o todo precede as partes - a sociedade, qualquer forma de sociedade, e especialmente a sociedade política, é um produto artificial da vontade dos indivíduos (BOBBIO, 2006, p. 34).

Concebe-se a democracia a partir do desejo de cada indivíduo, construindo-se, então, a sociedade. Ou seja, provém da parte para a construção do todo. Essa é a formação do regime democrático.

Embora essa maneira de gestão, baseada na defesa do interesse comum pelo povo, na teoria, seja instituída conforme apresentado acima, sabe-se que, na prática, nem sempre isso ocorre, sendo, de certo modo, falaciosa e sujeita a críticas:

Para a democracia crítica, nada é mais insensato que a divinização do povo expressa pela máxima *Vox populi, vox dei*, uma verdadeira forma de idolatria política. Essa grosseira teologia democrática condiz com as concepções triunfais e acriticas do poder do povo, as quais, como já vimos, são apenas adulações interesseiras (ZAGREBELSKY, 2011, p. 135).

Ademais, denota-se que não é incomum que as manifestações populares possam ter como mote protesto de interesses próximos dos regimes ditatoriais, com restrição de direitos fundamentais ou, até mesmo, podendo haver ausência de pautas. Logo, insista-se que “a democracia não pode se equiparar à voz de deus (*Vox populi vox dei*).” (ALVES; OLIVEIRA, 2015, p. 170).

Pois bem. Adotando-se a teoria da separação das funções estatais, convém notar que os agentes políticos que integram o Legislativo e o Executivo são eleitos pelo povo para um mandato com prazo determinado. Em contrapartida, os membros do Judiciário no Brasil não são eleitos diretamente para ocuparem seus cargos.

Diante disso, na visão de Iensue & Sgarbossa (2016, p. 279) é incoerente o Judiciário efetuar a revisão judicial dos atos praticados pelo Legislativo e Executivo, ante o fato de seus integrantes não possuírem legitimidade para tanto, por não terem sido eleitos pelo povo:

Quanto ao princípio democrático, em sua vertente representativa, o mesmo igualmente parece contraindicar o controle judicial de tais decisões, uma vez que o judiciário costuma possuir uma legitimação democrática menor do que o legislativo, embora isso possa variar de um sistema a outro, conforme os critérios de investidura adotados.

Por outro lado, Ribas & Castro (2015, p. 90) compreendem salutar essa forma de controle jurisdicional, salientando a postura contramajoritária exercida pelo Judiciário como ponto de equilíbrio entre a vontade da maioria e das minorias, sob pena de estas nunca serem albergadas nas decisões tomadas pelos administradores públicos. Não se olvida, nesse sentido, que na revisão judicial aplicar-se-ão as normas constitucionais e legais, maior fruto de um

país democrático, sendo elaborada por representantes do povo. Portanto:

O estado democrático de direito funda-se na participação popular consagrada pela Constituição, a qual estabelece as normas e princípios que devem ser seguidos pelos representantes no poder.

É consabido que na atualidade há uma maior ocorrência da denominada judicialização da política, consistente na intervenção pelo Judiciário em temas tradicionalmente ligados à política. Frise-se, porém, que as cortes judiciais somente julgam ações quando provocadas a tanto. Ou seja, não agem *sponte propria*. Logo, seus julgamentos ocorrem quando levados os casos para a sua apreciação. Há, todavia, severas críticas ao ativismo judicial, tido como postura indevida do Judiciário ao extrapolar e exorbitar a sua função, ainda que instado a se manifestar, por haver restrição quanto a determinados assuntos. Em contrapartida, poderia haver a politização da justiça, como consectário lógico daquela, no dizer de Ferreira Filho (1994, p. 16): “Mas a justicialização da política tem como contrapartida inexorável a politização da justiça.”

Por isso, no entendimento de Avritzer (2016, p. 117), as supostas crises políticas deveriam ser sanadas sem a intervenção do Judiciário: “Não é bom que conflitos dessa ordem encontrem soluções judiciais, já que essas poderiam eventualmente comprometer o equilíbrio entre os poderes.”

Vale lembrar, entretanto, que decorre do próprio texto constitucional a atuação do Judiciário, cuja atuação deve ser a interpretação dessa norma e a sua aplicabilidade. Porém, não pode deixar de analisar as consequências de suas decisões, notadamente quando passível de gerar interferência na política, mas sempre se orientando pelas balizas constitucionais e legais para tanto:

Os riscos da politização da justiça, sobretudo da justiça constitucional, não podem ser totalmente eliminados. A Constituição é, precisamente, o documento que transforma o poder constituinte em poder constituído, isto é, Política em Direito. Essa interface entre dois mundos dá à interpretação constitucional uma inexorável dimensão política. Nada obstante isso, ela constitui uma tarefa jurídica. Sujeita-se, assim, aos cânones de racionalidade, objetividade e motivação das decisões judiciais, devendo reverência à dogmática jurídica, aos princípios de interpretação e aos precedentes. Uma corte constitucional não deve ser cega ou indiferente às consequências políticas de suas decisões, inclusive para impedir resultados injustos ou danosos ao bem comum ou aos direitos fundamentais. Mas somente pode agir dentro das possibilidades e dos limites abertos pelo ordenamento jurídico (BARROSO, 2010, p. 404-405).

Por outro lado, Amaral Júnior (2005, p. 16) observa a necessidade de se repensar a

estrutura política atual no Brasil para que, de fato, o Congresso Nacional realize o controle político do Executivo:

No caso brasileiro, não obstante o sistema de governo presidencialista, a função de controle político tem sido o grande alento do Congresso Nacional. Muitos resultados positivos já foram colhidos do seu exercício em favor da democracia. No entanto, somente com uma profunda reengenharia do sistema de governo pátrio será possível ampliar em efetividade o controle político do Congresso. Em outras palavras: somente com a submissão do governo ao Congresso, fazendo aquele politicamente responsável perante esse, haverá verdadeiro aprimoramento e fortalecimento da função de controle político das Casas legislativas brasileiras.

Na visão do referido autor, o Legislativo deixa a desejar quando não desempenha a contento o seu mister atrelado à fiscalização do Executivo. Aliás, o julgamento de crime de responsabilidade praticado pelo Presidente da República é uma dessas facetas fiscalizatórias exercidas pelo Parlamento.

Por sua vez, ao descrever a crise vivida pela ex-Presidente Dilma, com narrativas demonstrando como se executa a política do Brasil nas últimas décadas, Avritzer (2016, p. 117) vaticina como se encontra a relação entre os entes públicos no país: “Há um expressivo fortalecimento do Poder Judiciário em detrimento do Legislativo e que hoje se coloca também em relação ao Poder Executivo.” Esse seu esclarecimento corrobora, de certo modo, o entendimento do autor que teve parte de sua obra transcrita anteriormente: a perda da credibilidade da população no Legislativo nos últimos anos no Brasil.

Insta salientar que, diante da divisão das funções estatais, os integrantes dessas entidades constantemente vivem sob tensão. Logo, não é de hoje os conflitos existentes, podendo exemplificar essa situação, a situação da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI):

Quanto à outra razão do conflito, a do Senado com a Suprema Corte, a questão é mais delicada, por envolver múltiplos problemas. O primeiro deles se refere à má compreensão do que seja Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI, afoitamente confundida por nossos deputados e senadores com uma espécie de *Justiça Legislativa*, um órgão jurisdicional dotado de todos os poderes. Essa convicção foi ditada, evidentemente, por propósitos de popularidade eleitoral, ou então por vaidade parlamentar, sem ter havido o cuidado preliminar de verificar e reconhecer que aquele órgão foi instituído com a finalidade exclusiva de fiscalizar os negócios da República. A bem ver, a CPI é o nosso órgão supremo de investigação, motivo pelo qual é ela armada de “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais (...) para apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores” (Art. 58, § 3º da Constituição) (REALE, 2006, p. 34-35).

Chama a atenção ainda a forma como é conduzida a política nacional, sobretudo

quanto ao modo com que o Executivo procura obter apoio no Legislativo. Esse é o denominado presidencialismo de coalizão:

Nessa perspectiva o presidencialismo de coalizão, como desenho institucional, não condiciona de forma fixa funcionamento uniforme nas distintas administrações que governaram o país, o comportamento dos atores pode gerar incentivos contraditórios que ampliam a margem de manobra de governantes e dão espaço para que a sua capacidade individual tenha papel central nas relações com a base de apoio no Congresso e na formação de maiorias (ROSSET, 2012, p. 176).

Esse contexto é elucidado por Avritzer (2016, p. 29) da seguinte maneira, fazendo um contraponto entre os seus aspectos positivos e negativos:

O presidencialismo de coalização pode ser entendido de duas formas: como solução institucional para um problema político específico, a saber, uma configuração da relação entre eleições presidenciais e representação proporcional no Congresso, na qual o presidente não alcança a maioria na Casa; ou como maneira de realizar amplas coalizações que despolitizam uma agenda progressista da política no Brasil. Em uma situação, o presidencialismo de coalização pode gerar governabilidade, enquanto na outra, cria problemas para a sua manutenção. [...]

O panorama para a sua existência seria a ausência de maioria de parlamentares em favor do Presidente da República, obrigando este a se esmerar em construir alianças interpartidárias ou acordo político, almejando ter uma maior governabilidade. Utiliza-se, para tanto, de barganha quanto ao orçamento público ou distribuindo cargos nos ministérios, o que retira a confiança do Legislativo diante da opinião pública. Esse contexto favorece o surgimento de casos de corrupção e caixa dois (AVRITZER, 2016, p. 84).

Essa sistemática, no entanto, não é exclusivamente brasileira, conforme reflexão efetuada pelo professor da Universidade de Yale, Ackerman (2014, p. 20):

Essa dinâmica básica gera uma questão normativa fundamental. A politização da liderança burocrática traz, nada menos, que um desafio fundamental ao estado de direito. Correligionários políticos leais ao presidente sofrerão intensa tentação de ignorar o direito, caso isso promova os interesses políticos de seu líder. [...]

Com isso, no presidencialismo, frente à necessidade de se obter maioria no Congresso, ou ainda manter aliados no primeiro escalão do Executivo, faz com que muitas vezes haja a postura espúria dos ocupantes desses importantes cargos para uma nação, sobretudo para se lograr manter adeptos ao governo.

Sob outro prisma, Gargarella (2017, p. 39) esclarece que a Constituição de 1988 mantém a concentração de poder nas mãos do Presidente da República, como ocorrera nos

anos em que houve o regime militar. Ou seja, diversamente da Constituição de 1946, tida como criadora de um Presidente muito fraco, no período pós-ditadura persiste o sistema presidencialista poderoso de outrora, denominado de hiperpresidencialismo. Contudo, nessa forma de governo há um desequilíbrio no sistema de freios e contrapesos, pois se hipertrofia o Executivo, em detrimento dos demais poderes.

Atendo-se aos aspectos históricos quanto ao governo brasileiro, sabe-se que a vinda da família real em 1808, retirando-se de Portugal ante ao receio de invasão da tropa napoleônica, fez com que o Brasil efetivamente tivesse a atenção da realeza, eis que, até então, tratava-se de mera colônia com objetivo de atender os interesses da metrópole. Portanto, com a corte portuguesa no Brasil até 1821, manteve-se o regime monárquico, sem maiores turbulências. A partir de então, D. Pedro I é nomeado Príncipe Regente. No entanto, em 1822, ele proclamou a Independência do Brasil, passando a ser o Imperador do Brasil. Todavia, em 1831, ele abdicou do trono brasileiro, passando a seu filho D. Pedro II o título de Imperador, embora com apenas cinco anos. Com a Proclamação da República em 1889, houve a destituição da família real do poder.

Todavia, conforme asseverado por Villaverde (2019, p. 39), mesmo com o fim da monarquia não houve grande alteração na estrutura governamental, pois “O regime parecia uma continuação natural da monarquia, com o presidente, Chefe do Poder Executivo, concentrando poderes e centralizando decisões tal como antes fazia o imperador (diretamente ou indiretamente, a partir de seu corpo de ministros).”

Há, inclusive, dura crítica à adoção ao presidencialismo, logo após a ruptura com a monarquia, efetuada por Medeiros e Albuquerque (1932, p. 36), nos seguintes termos: “Se se pudesse falar sem muito pedantismo em uma definição “biológica” do regime presidencial, dir-se-ia que ele era um aborto do regime parlamentar. Um aborto por parada de desenvolvimento”. O que se proclama é que no Brasil deixou de haver alguém nomeado pelo rei, para que houvesse alguém agora eleito pelo povo, mas sem que, com isso, gerasse qualquer transformação significativa na forma de se conduzir uma nação.

A propósito, o sistema de governo presidencialista fora adotado sem que houvesse muita discussão quanto ao tema, eis que o objetivo maior era encerrar a monarquia. Portanto, “O regime presidencial não foi instituído no Brasil depois de uma propaganda que tivesse mostrado suas vantagens e desvantagens. Ele foi uma surpresa e um logro.” (MEDEIROS E ALBUQUERQUE, 1932, p. 15).

Nessa perspectiva, relevante notar a reflexão de Nobre (1992, p. 18) quanto à ausência de confirmação do motivo da existência da democracia no Brasil, pontuando ainda

que o processo de *impeachment* ocorre quando há uma crise econômica, mormente num mundo globalizado:

De todo modo, o que chama a atenção no processo de *impeachment* é que encontramos não apenas uma situação limite na economia, mas também no mecanismo de funcionamento da política institucional. Temos diante de nós uma nova ordem econômica mundial que exige respostas rápidas e um modelo de desenvolvimento esgotado. Somos herdeiros de um Estado falido e de uma democracia que ainda não disse a que veio.

Sob esse viés, o que se pretende frisar é o que o motivo preponderante para a ocorrência do *impeachment* é a crise econômica, não estando ainda consolidada a compreensão da democracia no Brasil.

Outra perspectiva sobre o que seria a suposta democracia praticada em terra brasileira, refere-se ao fenômeno habitual ocorrido em outros países, especialmente na América Latina. Com isso, frise-se a consideração de O'Donnell (1991, p. 30) sobre a denominada democracia delegativa a que o Brasil e outros países estão sujeitos (Argentina, Brasil, Peru, Equador, Bolívia, Filipinas, Coreia do Sul e Polônia), pelo fato de haver uma democracia recém-instalada. Compete lembrar que o artigo do referido autor fora redigido há quase três décadas, embora seus resquícios ainda permeiem a realidade social desses países.

Esclarece ele que, nessa forma de democracia, o vencedor de uma eleição presidencial pode governar da maneira que lhe pareça mais conveniente, tendo em vista tratar-se da encarnação da nação e o fiador do interesse nacional. Ou seja, está autorizado a governar sem ter que cumprir o que prometera em campanha eleitoral. Por isso, esse Presidente é tido como fruto de um movimento e não apenas de um partido político, pois está acima de todas as partes (partidos e interesses organizados). Convenhamos que nem teria como ser diferente se ele encarna o conjunto da nação.

Assim sendo, os demais agentes públicos que têm o mister de fiscalizar e controlar as suas atividades são vistos como entraves à atuação do Presidente da República nas democracias delegativas:

Nessa visão, outras instituições - como o Congresso e o Judiciário - são incômodos que acompanham as vantagens internas e internacionais de ser um presidente democraticamente eleito. A idéia de obrigatoriedade de prestar contas (*accountability*) a essas instituições, ou a outras organizações privadas ou semiprivadas, aparece como um impedimento desnecessário à plena autoridade que o presidente recebeu a delegação de exercer (O'DONNELL, 1991, p. 30/31).

E prossegue o referido autor na citada obra referindo-se à postura do Chefe do

Executivo: “o presidente se isola da maioria das instituições políticas e interesses organizados existentes, e se torna o único responsável pelos sucessos e fracassos de "suas" políticas” (O’DONNELL, 1991, p. 31). Passando a concluir que: “Não é de surpreender que esses presidentes sofram vertiginosas variações em sua popularidade: hoje são aclamados como salvadores providenciais, amanhã são amaldiçoados como só acontece aos deuses caídos” (O’DONNELL, 1991, p. 33).

Além disso, O’Donnell (1991, p. 35-36) salienta que a crise é o campo propício para vingar a democracia delegativa:

Uma crise social e econômica profunda é o terreno ideal para liberar as propensões delegativas que podem estar presentes em um dado país. Uma crise como essa gera um forte senso de urgência. Problemas e demandas se acumulam para os novos governos democráticos, que são inexperientes e devem operar por meio de uma burocracia fraca e desarticulada (quando não desleal). Os presidentes se elegendem prometendo que - fortes, corajosos, acima dos partidos e interesses, machos - salvarão o país. O governo deles é um "governo de salvadores" (salvadores de la patria). [...] Isso, por sua vez, leva a um estilo mágico de elaboração de políticas: o "mandato" delegativo para governar supostamente emanado da maioria, forte vontade política e um conhecimento técnico apropriado seriam suficientes para cumprir a missão do salvador - os "pacotes" seguem-se como um corolário.

Porém, esse estilo de governar faz com que o Presidente se isole do Congresso e demais órgãos. Sabe-se, no entanto, que ao se frustrar a expectativa depositada em seu governo, terá que buscar apoio naqueles que outrora desprezara, por meio e tentativas de fazer pactos, conforme consignado pelo autor na sequência. No início do mandato, com postura arrojada, acaba por promulgar pacotes, baixando decretos (e não por meio de leis), restando clara a postura de demonstrar o seu poder frente às demais instituições. No entanto, com o fracasso desses pacotes, o Presidente se vê abandonando o dinamismo inicial e tentando meramente sobreviver até o final de seu mandato (O’DONNELL, 1991, 36-38).

Infere-se que as previsões supracitadas se enquadram de certo modo na realidade brasileira, vivenciada principalmente nas últimas décadas, sendo descritas pelo sobredito autor muito antes até da realidade atual. Confirma-se, com isso, que a história se repete no decorrer dos anos.

Feitas essas ponderações quanto ao regime democrático, necessário mencionar que foram efetuados esclarecimentos em relação ao presidencialismo. Todavia, relevante referir-se também ao regime parlamentarista, neste trabalho, ainda que brevemente. O objetivo é traçar as suas diferenças, especialmente quanto ao modo de se destituir os agentes políticos.

Assim sendo, vale destacar que há uma substancial diferença entre o presidencialismo e o parlamentarismo em relação ao *impeachment*, pois neste, o primeiro-

ministro é escolhido dentre um dos membros do partido dominante no Legislativo. Aliás, em regra, quando da eleição, já desponta o nome de algum parlamentar que ocupará o cargo de primeiro-ministro. Portanto, previamente já se cogita de quem exercerá essa função. No entanto, o gabinete deve estar intrinsecamente ligado aos ideais dos demais parlamentares, sob pena de quebra de expectativa de seu êxito, o que poderá vir a gerar o voto de desconfiança, dissolvendo-se o parlamento. Verifica-se tratar-se de uma forma genuinamente de responsabilidade política (IENSUE; SGARBOSSA, 2016, p. 270).

No entanto, embora não exista essa figura no Brasil, é de se cogitar a instituição dessa maneira de se destituir agentes públicos no sistema nacional pelos eleitores:

[...] seria o direito político de revogação do mandato ou a destituição de um cargo público eletivo de autoridades eleitas por meio de um ato político exercido pelo povo-ativo, com fundamento constitucional decorrente do princípio democrático e da soberania popular insculpido no parágrafo único do artigo 1º Constituição Federal do Brasil de 1988. No Brasil não há previsão legal ou institucional para esse instrumento, embora haja projetos legislativos em andamento no Congresso Nacional (LUZ; MESSIAS, 2016, p. 5).

O objetivo dos referidos autores é a revogação da investidura ou mandato eletivo de integrantes do Executivo e do Legislativo, instituto assemelhado ao *recall* do sistema estadunidense. Ou seja, quem tem o poder de votar em alguém para que possa assumir o seu mandato, por outro lado, detém também o poder de votar para destituí-lo. Seria uma decisão dos eleitores, e não de seus representantes.

Retomando um pouco o assunto do parlamentarismo, cabe enfatizar que esse regime perdurou no Brasil por muito pouco tempo. No entanto, é certo que durante a Assembleia Constituinte, que veio a elaborar a Constituição de 1988, havia uma grande força para instituir no Brasil o parlamentarismo. Porém, como os defensores do sistema parlamentarista foram derrotados durante a Constituinte, lograram inserir um plebiscito para que os eleitores pudessem escolher a forma de Estado (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo). Contudo, optou-se pela república democrática presidencialista para o Brasil, em 21 de abril de 1993, verificando-se que: “o presidencialismo venceu com 57% dos votos, contra aproximadamente 25% de votos para o parlamentarismo.” (MORAES, 2013, p. 26).

Impende salientar que durante a Assembleia Constituinte, criou-se a figura da medida provisória, algo típico do parlamentarismo. Porém, como haveria em aproximadamente cinco anos o referido plebiscito, cogitava-se da alteração do sistema de governo, com a derrocada do presidencialismo. Contudo, pesa um fato gravoso sobre essa

norma constitucional, pois não fora objeto de deliberação pela Constituinte, tendo sido inserida a figura da medida provisória após a aprovação do texto final, ocorrida em 22 de setembro de 1988 (ROSSET, 2009, p. 1.066).

O que se pretende citar, contudo, é que os defensores do parlamentarismo estavam confiantes de que se alteraria o regime de governo. Mas, mesmo com a derrota do parlamentarismo no plebiscito, permaneceu no texto constitucional o instituto da medida provisória. A teratologia nesse caso é evidente.

Essa é uma prova da maneira como fora elaborada a Constituição de 1988, tendo sido objeto de diversas discussões, com forte interação de defensores de diversos setores da sociedade. Isso fez com que nem sempre se mantenha uma unicidade da estrutura constitucional, levando-se em consideração que decorre de pensamentos díspares, fazendo com que contenha previsões que nem sempre estejam em harmonia entre si:

Verdade que seu resultado não produziu um conjunto de normas amalgamadas por laços sistêmicos, havendo até mesmo partes conflitantes. Em uma sociedade marcada por traços tão fortes de desigualdades social como a tupiniquim, acrescida das quebradas ontológicas advindas da pós-modernidade, a procura por liames de conexão se configurou como tarefa impossível. Não obstante essa constatação, o seu evoluir, no que os norte-americanos denominam de *living constitution* e os italianos de *diritto vivente*, proporcionou que, paulatinamente, as suas normas fossem dotadas de taxonomia sistêmica, exigindo de seus intérpretes uma releitura conjunta, tendo como catalisadora a busca pela efetivação de um Estado de Bem-Estar Social (AGRA, 2009, p. 18).

Essa é uma constatação relevante para se trazer à baila, sobretudo para se compreender como fora formado o texto constitucional.

Partindo-se agora para um confronto entre o *impeachment* estadunidense com o brasileiro, pode-se trazer os seguintes pontos. Nos Estados Unidos da América a acusação no *impeachment* é feita na Câmara dos Deputados, que pode prosseguir com o trâmite se obtiver a maioria simples. Todavia, esse fato, por si só, não afasta o Presidente da República de seu cargo. Mas para que concretizar a cassação, o Senado precisa contar com 2/3 dos votos de seus membros.

Ademais, Brossard (1992, p. 146-147) elucida que o Presidente da Suprema Corte é quem preside o processo de cassação do Presidente da República, pois o Vice-Presidente da República exerce a presidência do Senado Federal, possuindo potencial interesse no *impeachment*.

No entanto, chama atenção o fato de competir ao Presidente Norte-Americano a nomeação de Vice-Presidente, no caso de vacância deste cargo. Porém, seu nome deverá ser

confirmado pela maioria de votos em ambas as Casas do Congresso. E nos Estados Unidos há o caso de Gerald Ford, que fora nomeado por Nixon a ser seu Vice, diante da renúncia de Spiro Agnew, em 1973. E, por causa do escândalo conhecido como *Watergate*, Nixon acabou renunciando a Presidência em 1974. Mas Ford não conseguiu vencer o pleito disputado com Jimmy Carter em 1976 (FIUZA, 1987, p. 78).

No Brasil, até 1988 a Câmara dos Deputados autorizava o processo e recebia a denúncia, sendo que ao Senado Federal competia processar e julgar. Porém, a Constituição de 1988 outorgou à Câmara dos Deputados apenas autorizar o processo contra o Presidente da República, conduta de natureza eminentemente política, com quórum de 2/3 (dois terços) de seus membros. Assim, cabe ao Senado Federal receber a denúncia. E se for recebida a denúncia, o Presidente da República fica afastado pelo prazo peremptório de 180 (cento e oitenta) dias. No caso de não haver concluído o julgamento nesse prazo, o Chefe do Executivo Federal está autorizado a voltar a exercer o seu cargo, sem prejuízo de continuidade do prosseguimento do processo.

1.4 Da Previsão Constitucional do *Impeachment* no Brasil

Por influência do modelo inglês, a Constituição de 1824, em seu art. 99, estabeleceu a não responsabilização do Imperador quanto às suas condutas, seguindo o que ocorria na Inglaterra, em que os monarcas também não eram responsabilizados. Porém, estabeleceu-se a punição pelo crime de responsabilidade perpetrados pelos Ministros de Estado e Conselheiros do Estado, seguindo também o modelo inglês (BAHIA; SILVA; OLIVEIRA, 2017, p. 21).

Para tanto, transcreve-se abaixo essa previsão inserida na primeira Constituição do Brasil, bem como a atribuição à Câmara para realizar esse julgamento:

Art. 38. É da privativa attribuição da mesma Camara decretar, que tem logar a accusação dos Ministros de Estado, e Conselheiros de Estado.

Art. 47. É da attribuição exclusiva do Senado
[...]

II. Conhecer da responsabilidade dos Secretarios, e Conselheiros de Estado.

Essa noção de não se punir a realeza baseia-se na premissa de que o rei não pode errar, conhecida pela expressão: “the king can do no wrong”, traduzida na total irresponsabilidade do soberano, inerente ao caráter vitalício do cargo real (MORAES, 2013, p. 61). Contudo, a responsabilização de seus asseclas já consta desde o primeiro texto

constitucional do Brasil, demonstrando a primazia dessa sanção para a construção do constitucionalismo.

Entretanto, compete destacar que o Imperador era o Chefe Supremo da Nação, personificando o Poder Moderador, cuja atribuição era a chave de toda organização política, velando pela manutenção da Independência, equilíbrio e harmonia das demais funções estatais à época, conforme previsto expressamente no art. 98 da Constituição de 1824. Sendo assim, poderia o Imperador efetuar um controle sobre as medidas tomadas pelos demais agentes estatais, o que, hipoteticamente, incluiria a revisão de *impeachment* dos Ministros e Conselheiros do Estado.

No decorrer do tempo, porém, o Brasil passou a sofrer maior influência dos ideais proclamados nos Estados Unidos da América, levantados quando da sua Independência da Inglaterra, consolidada em 1776. Isso restou demonstrado quando da elaboração da Constituição brasileira de 1891, principalmente pela influência de Rui Barbosa na edição desse texto, um entusiasta da nação norte-americana (BAHIA; SILVA; OLIVEIRA, 2017, p. 23). Corroborando esse modelo instituído no norte da América e trazido para terras tropicais, vale mencionar que na ocasião substituiu-se a denominação de Império do Brasil para Estados Unidos do Brasil, cujo nome perdurou até a Constituição de 1967. Evidencia-se, assim, o alcance dos preceitos estadunidense na maneira de pensar dos homens públicos brasileiros naquela época.

Diante disso, passou-se a tipificar expressamente no Brasil o crime de responsabilidade do Presidente da República, norma mantida em todas as Constituições subsequentes. Transcreve abaixo o dispositivo inserto na Constituição de 1891, em que se disciplina o *impeachment* do Chefe do Executivo e seu procedimento:

Art. 53 - O Presidente dos Estados Unidos do Brasil será submetido a processo e a julgamento, depois que a Câmara declarar procedente a acusação, perante o Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns, e nos de responsabilidade perante o Senado.

Parágrafo único - Decretada a procedência da acusação, ficará o Presidente suspenso de suas funções.

Art. 54 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra:

- 1º) a existência política da União;
 - 2º) a Constituição e a forma do Governo federal;
 - 3º) o livre exercício dos Poderes políticos;
 - 4º) o gozo, e exercício legal dos direitos políticos ou individuais;
 - 5º) a segurança interna do País;
 - 6º) a probidade da administração;
 - 7º) a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos;
 - 8º) as leis orçamentárias votadas pelo Congresso.
- § 1º - Esses delitos serão definidos em lei especial.

§ 2º - Outra lei regulará a acusação, o processo e o julgamento.

§ 3º - Ambas essas leis serão feitas na primeira sessão do Primeiro Congresso.

E, em sua vigência, houve o pedido de *impeachment* do então Vice-Presidente da República marechal Floriano Peixoto, que estava no exercício da presidência, efetuado pelo Deputado J. J. Seabra e outros pares em 1893, mas que não fora aceita a denúncia pela Câmara dos Deputados. Já em 1901, Campos Salles fora denunciado pelo contra-almirante Custódio de Melo por suposto uso de violência, tendo sido aprovado o parecer pela Comissão, mas não sendo recebida a denúncia pela Câmara dos Deputados. Outra denúncia em face de Campos Salles fora rejeitada pela Câmara, tendo sido apresentada pelo Deputado Fausto Cardoso. Há relatos também de denúncia em desfavor de Hermes da Fonseca, mas sem maiores detalhes (RICCITELLI, 2006, p. 16).

Já a Constituição de 1934, em seu art. 57, reproduz praticamente na íntegra as condutas consistentes no crime de responsabilidade previstas anteriormente, chamando a atenção, porém, a inserção da tipificação consistente no ato de deixar de dar cumprimento das decisões judiciais. No entanto, de forma curiosa inova quanto ao seu procedimento. Para tanto, os crimes de responsabilidade do Presidente da República seriam apreciados por um Tribunal Especial, composto com nove juizes, sendo três do Supremo Tribunal Federal, três do Senado Federal e três da Câmara dos Deputados, cuja presidência competirá ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, devendo ser obedecido ainda o seguinte rito:

Art. 58 - O Presidente da República será processado e julgado nos crimes comuns, pela Corte Suprema, e nos de responsabilidade, por um Tribunal Especial, que terá como presidente o da referida Corte e se comporá de nove Juizes, sendo três Ministros da Corte Suprema, três membros do Senado Federal e três membros da Câmara dos Deputados. O Presidente terá apenas voto de qualidade.

§ 1º - Far-se-á a escolha dos Juizes do Tribunal Especial por sorteio, dentro de cinco dias úteis, depois de decretada a acusação, nos termos do § 4º, ou no caso do § 5º deste artigo.

§ 2º - A denúncia será oferecida ao Presidente da Corte Suprema, que convocará logo a Junta Especial de Investigação, composta de um Ministro da referida Corte, de um membro do Senado Federal e de um representante da Câmara dos Deputados, eleitos anualmente pelas respectivas corporações.

§ 3º - A Junta procederá, a seu critério, à investigação dos fatos argüidos, e, ouvido o Presidente, enviara à Câmara dos Deputados um relatório com os documentos respectivos.

§ 4º - Submetido o relatório da Junta Especial, com os documentos, à Câmara dos Deputados, esta, dentro de 30 dias, depois de emitido parecer pela Comissão competente, decretará, ou não, a acusação e, no caso afirmativo, ordenará a remessa de todas as peças ao Presidente do Tribunal Especial, para o devido processo e julgamento.

§ 5º - Não se pronunciando a Câmara dos Deputados sobre a acusação no prazo fixado no § 4º, o Presidente da Junta de Investigação remeterá cópia do relatório e documentos ao Presidente da Corte Suprema, para que promova a formação do

Tribunal Especial, e este decreto, ou não, a acusação, e, no caso afirmativo, processe e julgue a denúncia.

§ 6º - Decretada a acusação, o Presidente da República ficará, desde logo, afastado do exercício do cargo.

§ 7º - O Tribunal Especial poderá aplicar somente a pena de perda de cargo, com inabilitação até o máximo de cinco anos para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo das ações civis e criminais cabíveis na espécie.

Vale anotar que curiosamente a previsão de um colegiado especificamente instituído para a apreciação do julgamento de autoridades de uma nação também passou a constar na Constituição Francesa de 1946, denominada de *Haute-Court*, cuja composição era de 30 (trinta) juízes eleitos pela Assembleia Nacional, sendo que 20 (vinte) deles deveriam ser seus deputados e os outros (10), não integravam o parlamento (RICCITELLI, 2006, p. 9).

Por sua vez, a Constituição de 1937, em seu art. 85 retirou as previsões de tipificação em relação ao “gozo, e exercício legal dos direitos políticos ou individuais”; “a segurança interna do País;” e “as leis orçamentárias votadas pelo Congresso”, mantendo-se as demais condutas ilícitas. E, em seu art. 50, institui o Conselho Federal, composto de dois representantes de cada Estado e do Distrito Federal, eleitos por sufrágio direto, com mandato de seis anos. A esse Conselho Federal competiria o julgamento no caso de *impeachment*, conforme preconizado em seu texto:

Art. 86 - O Presidente da República será submetido a processo e julgamento perante o Conselho Federal, depois de declarada por dois terços de votos da Câmara dos Deputados a procedência da acusação.

§ 1º - O Conselho Federal só poderá aplicar a pena de perda de cargo, com inabilitação até o máximo de cinco anos para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo das ações cíveis e criminais cabíveis na espécie.

§ 2º - Uma lei especial definirá os crimes de responsabilidade do Presidente da República e regulará a acusação, o processo e o julgamento.

Já com a Constituição de 1946, em seu art. 88, *caput*, retoma o procedimento a ser apreciado pela Câmara dos Deputados inicialmente, sendo que, após o recebimento da acusação pela Câmara dos Deputados, o julgamento dar-se-á pelo Senado da República. Além disso, quanto à tipificação, retomam-se as condutas tipificadas na Constituição de 1934, descritas nos incisos de seu art. 89, cujo parágrafo único remete novamente à ideia de lei especial para disciplinar o tema, definindo-se os crimes e o procedimento a ser adotado.

Com a Constituição de 1967, mantém-se a tipificação e o procedimento da Constituição anterior, sem qualquer alteração tenha sido procedida com a promulgação da Emenda Constitucional nº 1/69.

Após a redemocratização do país com a ruptura do regime militar, chega-se à

Constituição de 1988, a mais longeva em período democrático até hoje, cuja disciplina quanto ao crime de responsabilidade do Presidente da República, mantém os termos então vigentes, a teor de seu art. 85. E, em relação ao rito, a sua previsão consta do art. 86, mas sem muitas novidades ao que já era disciplinado anteriormente, como se observa na sequência:

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

I - a existência da União;

II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV - a segurança interna do País;

V - a probidade na administração;

VI - a lei orçamentária;

VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.

§ 1º O Presidente ficará suspenso de suas funções:

I - nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal;

II - nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal.

§ 2º Se, decorrido o prazo de cento e oitenta dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo.

§ 3º Enquanto não sobrevier sentença condenatória, nas infrações comuns, o Presidente da República não estará sujeito a prisão.

§ 4º O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções.

Essas são as normas constitucionais quanto ao *impeachment* do Presidente da República. Denota-se, assim, que as variações em relação ao seu conteúdo pouco diferem no decorrer de aproximadamente cento e vinte e nove anos, a contar da Constituição de 1891 até os dias atuais. Entretanto, o instituto ainda gera muita controvérsia, especialmente pelo fato de a sua utilização não ser muito habitual no Brasil e nos demais países que possuem essa forma de responsabilização das altas autoridades. A exceção, todavia, cabe aos recentes casos ocorridos com Fernando Collor e Dilma Rousseff, tendo em vista que num interregno de vinte e quatro anos, fez valer a responsabilização de dois Presidentes da República, que tiveram seus mandatos cassados.

Em que pese o fato de haver recentemente essas duas destituições, é certo que o *impeachment*, até então, nunca havia sido utilizado. Por isso, fora objeto de crítica por parte de Brossard (1992, p. 13), cuja obra fora elaborada sob a égide da Constituição de 1946,

quando ainda não vigia a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, muito antes, por óbvio da cassação do mandato de Fernando Collor e Dilma Rousseff, mas que fora atualizada quando da ocorrência do Caso Collor:

Em cem anos, o processo jamais funcionou; as denúncias nunca foram consideradas objeto de deliberação; no entanto, como se a experiência tivesse sido negativa e abusos tivessem sido praticados, normas constitucionais têm dificultado, sucessivamente, o processo de apuração de responsabilidade do Presidente da República, mediante exigências crescentes. Tenho como certo que a República não foi feliz ao abandonar a solução construída consuetudinariamente, à margem da Constituição, sem lei que a prescrevessem ou sequer a permitisse, atendendo antes à lógica das instituições democráticas, que há de consagrar a responsabilidade dos eleitos, e a coerência e harmonia entre os Poderes, para adotar um sistema, cuja obsolência se evidencia no fato de, em um século, não ter funcionado em caso algum, a despeito da gravidade dos abusos cometidos e que, até aqui, não passou de uma falácia institucional, pomposa e inútil.

Essa é uma obra de referência sobre o tema, em que se expõe a natureza política desse procedimento. Infere-se, por isso, o não interesse em ser uma prática habitual, tendo em vista os conseqüências da adoção dessa medida, mormente no regime presidencialista em que se concentra ainda muitos poderes nas mãos do Chefe do Executivo, mesmo com a separação das funções estatais. Ademais, por ser um julgamento afeto ao Legislativo, muito provavelmente não se inicia esse processo por existir um hipotético acordo velado entre os detentores do poder, oriundo de uma suposta confraria entre Executivo e Congresso Nacional. Certamente essas seriam as principais causas de sua não aplicabilidade, o que geraria um instituto pomposo e inútil.

Retomando-se o teor dos ditames constitucionais, especificamente no que tange à redação do art. 85 da Constituição atual, Soares (2015, p. 188) salienta que a afronta de quaisquer princípios constitucionais pelo Presidente da República já seria suficiente para estar apto o pedido de *impeachment*, notadamente pelo fato de as condutas descritas no supracitado dispositivo constitucional não serem taxativas:

[...] ostentam natureza didática, referencial, exemplificativa tão-somente, por via de consequência, não-exauriente, e, então, em busca de catálogo total, outros tipos devem ser colhidos em demais princípios expressos e implícitos, todos da Constituição, e em demais provimentos normativos infraconstitucionais.

Essa conclusão decorre da redação da parte inicial do referido artigo, bem como da inserção do advérbio “especialmente”, cuja intenção seria trazer um rol exemplificativo em seus incisos quanto às formas de perpetração dos crimes de responsabilidade do Chefe do Executivo Federal.

Além disso, o seu parágrafo único cita o requisito de essas condutas serem definidas em “lei especial”, logo, uma norma exclusiva sobre o tema. No julgamento da ADPF 378, o Min. Edson Fachin, em seu voto, faz alerta nesse sentido:

As Constituições brasileiras anteriores à Constituição da República de 1988 também previam a exigência de “lei especial” quando se referiam aos crimes de responsabilidade (Constituição de 1946, Constituição de 1967). Ou seja, os crimes de responsabilidade não apenas devem ser previstos em lei, mas em lei especial, vale dizer, que trate exclusiva e especificamente desse tema – previsão dos crimes de responsabilidade e suas normas de processamento e julgamento – dada a importância e gravidade da matéria. Promulgada a Constituição de 1946, foi editada a Lei 1.079/1950. Advindas as Constituições de 1967, a Emenda à Constituição de 1969 e 27 (vinte e sete) anos atrás a promulgação da Constituição da República de 1988, o Congresso Nacional ainda não editou nova lei especial que trate pormenorizadamente dos crimes de responsabilidade e suas normas de processamento e julgamento. Mesmo após o pedido de *impeachment* do então Presidente José Sarney em 1989 e após o *impeachment* do ex-Presidente Fernando Collor em 1992, não foi, até agora, editada lei especial que trate do referido instituto.

Todavia, o entendimento consolidado no Supremo Tribunal Federal é o de que houve a recepção parcial da Lei nº 1.079/1950, o que afastaria a ausência de norma especial para fins de regulamentar o instituto em estudo.

Outra norma constitucional que merece destaque é o dispositivo que trata da função do Senado Federal e dos consectários do julgamento pela cassação do mandato presidencial na hipótese de reconhecimento do crime de responsabilidade:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;
Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

Denota-se, então, que a Constituição de 1988 majorou o prazo de inabilitação para oito anos para o exercício de função pública, além da perda do cargo, a título de sanção política do *impeachment* (BRINDEIRO, 2009, p. 1.122). Todavia, poderia surgir a dúvida quanto à aplicabilidade da previsão do parágrafo único do art. 52. Para Queiroz (2017, p. 237), o fato de no Caso Dilma não haver sido imposta a inabilitação para ocupar quaisquer cargos públicos, evidencia a natureza política do *impeachment*, tendo em vista a dispensa em se impor qualquer pena, além da cassação. Ou seja, decorre da natureza criminal a aplicação de efeitos automáticos da pena, o que não se observa necessariamente nas infrações jurídico-

políticas. Em contrapartida:

Observe-se ainda que no caso Collor o Senado entendeu que a renúncia, no curso do processo, não afetaria o seu andamento e que a pena de inabilitação não tinha caráter meramente acessório. O entendimento foi referendado, por maioria pelo Supremo Tribunal Federal - Mandado Seg. no 21.689 - Rel. Min. Carlos Veloso, entendendo que a Lei no 1.079/50 mudou a sistemática da legislação anterior (FAVER, 2016, 332).

Compete salientar também o fato de praticamente todas as Constituições brasileiras, com exceção da Constituição de 1934 e 1937, outorgarem a competência para o julgamento do *impeachment* ao Senado da República, algo extremamente salutar, conforme será elucidado. Para tanto, cabe salientar, com base na lição de Maximiliano (1948, p. 259), que a sua composição é alterada, de modo alternativo, tendo em vista que numa eleição elege-se 1/3 (um terço) dos senadores e na outra eleição, elege-se 2/3 (dois terços) de sua composição. Com isso, fica claro que a sua composição representa a diversidade de opiniões, diante do fato de seus membros não terem sido todos eleitos para o mesmo mandato. Isso faz com que o seu julgamento não seja maculado por falta de representatividade dos interesses dos mandantes.

Ademais, como é sabido, os estados-membros estão representados naquele órgão de forma paritária, devendo os mandatários serem maiores de 35 (trinta e cinco) anos, o que certamente lhes outorga uma maior maturidade na apreciação de tema tão caro à democracia (RICCITELLI, 2006, p. 23).

1.5 Da Previsão Legal do *Impeachment* no Brasil

A Lei de 15 de outubro de 1827, que trata “Da responsabilidade dos Ministros e Secretários de Estado e dos Conselheiros de Estado”, acaba por regulamentar o art. 38 e art. 47, inc. II, ambos da Constituição Imperial de 1824. Em seu bojo, além de tipificar as condutas ilícitas, fixa as suas sanções, bem como determina o procedimento a ser adotado para o julgamento dessas condutas. Além disso, permite que a denúncia seja efetuada por qualquer cidadão dentro do prazo de três anos (art. 8º).

Por sua vez, após a Proclamação da República, implantado o presidencialismo, houve a promulgação da Lei nº 27, de 7 de janeiro de 1892, que “Regula o processo e julgamento do Presidente da República e dos Ministros de Estado nos crimes comuns.” Além disso, editou-se também a Lei nº 30, de 8 de janeiro de 1892, que “Promulga a lei sobre os

crimes de responsabilidade do Presidente da República.” Chama atenção, todavia, a redação do art. 2º desta norma ao estabelecer que a pena poderá ser apenas a perda do cargo ou ser cumulada com a impossibilidade de exercer qualquer outro cargo. Ou seja, destoa da atual previsão inserta no parágrafo único do art. 52 da Constituição Federal.

Fato inusitado, porém, fora a divergência do então Presidente da República Marechal Deodoro da Fonseca quanto à sanção do Projeto de Lei que regulamentava os crimes de responsabilidade, vetando-o, embora tivesse sido aprovado no Congresso Nacional. Porém, o Senado derrubou o veto presidencial, aprovando-se o texto original. Diante dessa situação, Marechal Deodoro tentou aplicar um golpe de Estado, mas isso não prosperou, custando, em verdade, o seu mandato, eis que acabou por renunciar o seu mandato em 23 de novembro de 1891. Com isso, assumiu a presidência seu vice: Floriano Peixoto, sancionando então o referido Projeto de Lei, em 8 de janeiro de 1892 (VILLAVARDE, 2019, p. 41-42).

Demonstra-se, dessa forma, a enorme divergência de entendimento quanto aos crimes de responsabilidade praticados pelo Presidente da República já em seu início. Aliás, o desencontro de entendimento custou o mandato do primeiro mandatário brasileiro, como narrado acima. Percebe-se que o *impeachment* não se trata de tema pacífico gerando controvérsias desde o início de sua regulamentação com o começo da República.

Porém, vale mencionar que à época já surgiu divergência quanto à natureza dessa conduta. Para alguns, seria infração jurídico-penal, mas outros defendiam ser sanção político-administrativa. E, conforme destacado por Brossard (1992, p. 38) “a distinção não é capciosa nem supérflua. Dela derivam consequências de muito alcance. [...]”

Na visão de Brindeiro (2009, p. 1.124), haveria uma dicotomia quanto às infrações perpetradas pelo Presidente da República, com procedimentos distintos para tanto:

No presidencialismo, pois, o processo e julgamento do Presidente da República pelo Senado Federal pela prática de crimes de responsabilidade é *político*, no sentido de atribuir a ele a responsabilidade política pelos atos praticados atentatórios à Constituição, ainda que não constituam crimes comuns, tipificados no Código Penal ou em legislação complementar. O Presidente da República pode ser responsabilizado tanto por *infrações político-administrativas* como por *infrações penais*. A responsabilização *criminal* do Presidente da República é apurada, com os rigores técnicos e as garantias do processo penal, pelo Supremo Tribunal Federal em caso de prática de crime comum denunciado perante aquela Corte pelo Procurador-Geral da República.

Mas é claro que se o Presidente perpetrar um ilícito que seja ao mesmo tempo crime de responsabilidade e crime comum, responderá por ambos, mas cada qual com o seu rito e perante os órgãos incumbidos para cada julgamento.

Ressalte-se, contudo, que a Lei de 1827, ao disciplinar o *impeachment*, deu-lhe uma roupagem como se fosse um instituto dentro do sistema parlamentarista, à maneira como era regrado em sua gênese:

Reproduzir-se-ia no Brasil, de certa forma, o fenômeno que ocorrera no país onde o *impeachment* surgiu, agigantou-se, entrou em declínio e feneceu. Não previsto na Constituição, o sistema parlamentar em torno dela se formou à maneira de aluvião, envolveu-a, e chegou a ser a nota dominante das instituições imperiais. Em desuso caiu, por desnecessário, o sistema estatuído pela Lei de 1827, à medida em que o jogo da responsabilidade política passou a operar-se em termos de confiança parlamentar (BROSSARD, 1992, p. 42).

Além disso, somente em 1950 viria a ter nova previsão infraconstitucional. Por isso, em obra redigida sob a égide da Constituição de 1946, mas que fora reeditada em 1992, ainda não estava em vigor a Lei nº 1.079/50. Por isso, Brossard (1992, p. 1) tece crítica quanto à repetição da previsão constitucional sobre o tema, sem que tenha havido profunda reflexão sobre o assunto:

[...] e, por não ter sido objeto de suficiente análise, desde que instituído em 1891, vem sendo inadvertidamente reproduzido, com as mesmas incongruências, pelas Constituições que se têm sucedido, assim na União, como nos Estados.

Convém reiterar, pois, que a origem do *impeachment* é a Inglaterra, monarquia parlamentarista. Porém, na independência estadunidense houve a previsão desse instituto, embora tenha sido estabelecida uma república presidencialista. Denota-se então a sua adaptação a um regime sob o qual não fora concebido genuinamente. Esse contexto faz com que Brossard (1992, p. 2) questione a sua existência: “De duvidosa eficiência e escassa prestanção, é o *impeachment* instituto retardatário nos quadros da democracia hodierna. [...]”

Ocorre que, com o advento da Constituição de 1946, havia a necessidade de se editar uma lei complementar para fins de regulamentação dos crimes de responsabilidade, disciplinando o rito do processo de *impeachment* e outros mecanismos atinentes a esse procedimento. Por isso, em 1948, houve a apresentação do Projeto de Lei do Senado sob nº 22 (PLS 22), pelo Senador amazonense Valdemar Pedrosa. Contudo, em 1949 parlamentares discutiam a possibilidade de se instaurar o parlamentarismo no Brasil, por meio de uma Emenda Constitucional. Com rumores do intento de Getulio Vargas voltar a se candidatar, o grande articulador do parlamentarismo era o deputado gaúcho Raul Pilla, antigetulista. Mas como não foi possível a alteração do regime de governo, retomou-se o trâmite do PLS 22, podendo ser alcunhada essa manobra de “contrabando parlamentarista” (VILLAVARDE,

2019, p. 47-48).

Percebe-se, com isso, que os adversários políticos de Getúlio Vargas pretendiam instituir o parlamentarismo no país, para diluir o poder inerente ao Presidente da República no presidencialismo. Contudo, como não lograram aprovar a Emenda Constitucional para permitir o parlamentarismo no Brasil, houve o movimento para que fosse aprovado o Projeto de Lei que vinha a regulamentar o processo de *impeachment*. Infere-se, pois, que a perda dos defensores do parlamentarismo não foi suficiente para impor-lhes também a perda quanto à edição de uma nova lei quanto aos crimes de responsabilidade cometidos pelo Presidente da República.

Sendo assim, a lei que disciplina o tema em tela surgiu nesse cenário:

A Lei 1.079, debatida no Congresso Nacional na legislatura de 1946-1951, foi sancionada em abril de 1950 e permanece em vigor até o presente momento. Ela é fruto de um intenso – e histórico – debate sobre regimes políticos (presidencialismo x parlamentarismo), mas também embute as cores da conjuntura de seu tempo: o temor da volta do ditador Getúlio Vargas ao poder federal. “Contrabando parlamentarista” e forçosamente “ampla” na determinação do que seriam os crimes de responsabilidade que ensejariam o *impeachment* do presidente, a Lei 1.079 segue o preceito constitucional inaugurado pela Carta de 1891, repetido na Carta de 1946 e na Constituição de 1988: o *impeachment* é um processo político e deve ser por essa lente analisado (VILLAVÉRDE, 2019, p. 55).

Diante desse quadro, houve a aprovação do supracitado Projeto de Lei, convertendo-se na Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, que “define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.” Trata-se de norma promulgada sob a égide da Constituição de 1946, mas que continua vigente, tendo sido recepcionada parcialmente pela Constituição de 1988. Portanto, trata-se de ato normativo utilizado para os processos de *impeachment* dos ex-Presidentes Collor e Dilma.

Constata-se, assim, que o trâmite do processo legislativo das normas infraconstitucionais atinentes aos crimes de responsabilidade foi cercado de discussões e divergências, ocorrendo em momentos políticos de efervescência.

E, no que tange à ausência de esmerada tipificação legal em atenção ao disposto em norma constitucional, Ferreira Filho (1992, p. 383) tece percuciente crítica sobre a inobservância de regulamentação da Constituição por lei ordinária específica sobre o assunto:

Assim, pode-se concluir que ‘a definição dos crimes de responsabilidade, que reclama o art. 85, parágrafo único, da Constituição de 1988, é incompleta no direito vigente’.

Ela existe, por força da recepção da Lei nº 1.079/50, quanto às matérias dos incisos I, II (parcialmente), III e IV, ou seja, quanto à existência da União, quanto ao livre

exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos Poderes constitucionais dos Estados.

Ela inexistente quanto à matéria dos incisos V, VI e VII, referentes à ‘proibição na administração’, à ‘lei orçamentária’, ‘à guarda e legal emprego dos dinheiros públicos’, ao ‘cumprimento das leis e decisões judiciais’, bem como, da matéria do inciso II, o concernente ao Ministério Público. Em consequência, em respeito ao princípio *nullum crimen nulla poena sine lege*, não cabe o enquadramento em crime de responsabilidade, nesses campos.

Vale destacar ainda que a Constituição de 1988 refere-se a uma lei especial a tratar do *impeachment*, sendo que certo que parte da Lei nº 1.079/50 fora recepcionada e outra não.

Todavia, é certo que a Lei nº 10.028/2000 inseriu novas condutas tratadas como crimes de responsabilidade por infração às leis orçamentárias. Ademais, grande relevância decorre da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), ao dispor expressamente em seu art. 73 que as afrontas ao seu teor pelos agente públicos podem ensejar sanções insertas no Decreto-Lei 2.848/40 (Código Penal), Lei nº 1.079/50 (Crimes de Responsabilidade), Decreto-Lei 201/67 (Crimes de Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores), Lei nº 8.429/90 (Improbidade Administrativa) e demais normas pertinentes.

Portanto, afere-se a importância dos temas correlatos ao direito financeiro, notadamente quanto às leis orçamentárias, competindo aos agentes políticos o estrito cumprimento de seu teor, sob pena de virem a responder por crime de responsabilidade e, conseqüentemente, haver a cassação de seu mandato eletivo. Logo, a relevância do tema é verificada pela vinculação do gestor público no cumprimento do teor de leis orçamentárias. Por isso, para que o Estado execute os serviços públicos, é indispensável que esse dispêndio conste das leis orçamentárias:

Ademais, observou-se que os gastos públicos precisam estar previamente consignados nas leis orçamentárias, sob pena de não poderem ser realizados. Desse modo, revela-se a grande importância das finanças públicas, em especial o orçamento público, para haver a consecução dos serviços públicos.

Mas quando em vigor as leis orçamentárias, não pode o administrador público imotivadamente deixar de executar os preceitos contidos nessas normas. Logo, o seu agir está vinculado à execução orçamentária, devendo dar a maior eficácia possível a essas previsões (ARANHA; OLIVEIRA JUNIOR, 2019, p. 135).

Depreende-se, dessa forma, que os temas ligados ao Direito Financeiro também estão atrelados à responsabilização do Presidente da República, notadamente quando este deixar de executar com rigor o que consta das leis orçamentárias, com fulcro no art. 85, inc. VI, Constituição Federal.

2 DOS CASOS DE *IMPEACHMENT* NO BRASIL OCORRIDOS SOB A ÉGIDE DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Após o período ditatorial, o Brasil observa a retomada de regime democrático, sobretudo com a deflagração do restabelecimento das eleições diretas. E, como acontece nas transições oriundas das revoluções populares, a ruptura do regime que perdurou de, 1º de abril de 1964 a 15 de março de 1985, culminou na elaboração de uma nova Constituição.

Com isso, os cidadãos brasileiros voltariam a escolher de forma direta os mandatários políticos do país. Para tanto, fazia-se necessário efetuar a passagem do regime então vigente para o democrático. Desse modo, em 15 de janeiro de 1985, Tancredo Neves foi eleito, de forma indireta, Presidente da República. Contudo, antes mesmo que tomasse posse, veio a falecer, assumindo em seu lugar o seu vice, José Sarney. A relevância desse mandato fora a retomada de um governo civil após mais de duas décadas de governos militares.

E sob esse panorama, em 5 de outubro de 1988, foi promulgada a Constituição da República vigente, cuja previsão era a de que a próxima eleição traria a escolha pelos cidadãos do Presidente da República. Desde então, a escolha dos detentores de mandatos públicos dá-se pela votação direta dos eleitores em seus representantes. Assim, a contar da promulgação da Constituição 1988, que recentemente completou três décadas, necessário consignar que já houve dois processos de *impeachment* de então Presidentes da República.

O primeiro caso ocorreu com Fernando Affonso Collor de Mello, em 1992, após denúncias de desvio de dinheiro apresentadas por seu irmão Pedro Collor, sendo, até então, uma grande novidade essa medida para a destituição de um Presidente da República, por ser algo inédito. Convém destacar que diversas celeumas envolvendo esse procedimento foram submetidas ao julgamento pelo Supremo Tribunal Federal, cujos consectários repercutem até os dias atuais, seguindo-se tais precedentes.

A segunda situação envolveu Dilma Vana Rousseff, em 2016, que fora acusada de afronta às leis orçamentárias, denominadas à época essa conduta como “pedalada fiscal”, bem como por baixar decretos de abertura de crédito sem a autorização do Congresso Nacional. Neste caso mais recente, há vários temas análogos ao primeiro, inclusive com grande judicialização dos assuntos pertinentes à cassação do mandato presidencial, o que levou a Suprema Corte Brasileira a ter que apreciar diversos pedidos em relação ao *impeachment*, fazendo com que houvesse considerável protagonização do Judiciário nessa seara.

Importante mencionar, assim, que em ambas as situações, quando instado a se pronunciar, o Supremo Tribunal Federal, imbuído de ser o guardião da Constituição, julgou

relevantes temas submetidos à sua análise, tendo o condão de demonstrar a função do Judiciário num Estado Democrático de Direito, sobretudo quando em jogo caros princípios e regras atrelados ao sistema presidencialista. Aliás, essa é a matéria central objeto do presente estudo, qual seja, saber até que ponto e em quais assuntos pode haver a revisão judicial das condutas e das deliberações adotadas pelo Legislativo quando do exercício de sua função de julgar o Presidente da República.

Para tanto, far-se-á uma abordagem sobre cada um desses casos de cassação do mandato presidencial, ainda que sem se aprofundar de modo detido em cada um deles. Ou seja, serão narradas as situações de interesse à temática em tela, com exclusivo enfoque no âmbito federal. O objetivo é verificar como foram tomadas as decisões judiciais nos supracitados episódios, para, na sequência, constatar quais condutas poderão ser aplicadas aos futuros casos de *impeachment* que poderão surgir, adotando-se, para tanto, o método indutivo. Nesse sentido, insta citar a importância que os precedentes judiciais vêm ganhando ultimamente, especialmente com a vigência do atual Código de Processo Civil, cabendo maior atenção aos julgados emanados do Supremo Tribunal Federal.

Mister notar que a normatização do *impeachment* não contém muitos dispositivos disciplinando o tema. Na esfera constitucional, há o art. 85 tipificando os crimes de responsabilidade. Por sua vez, o art. 86 estabelece o procedimento a ser adotado quando do pedido de *impeachment*. Ademais, no âmbito infraconstitucional a matéria está regida atualmente pela Lei Federal nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Trata-se de norma promulgada por Enrico Gaspar Dutra, quando ainda vigia a Constituição de 1946.

E, embora se saiba que uma lei não perde a sua eficácia pelo decurso do tempo, mostra possível questionar se seria suficiente essa legislação para disciplinar um tema tão caro à democracia brasileira, mormente quando se mostra na prática que o *impeachment* é um instituto muito mais utilizado no Brasil do que em outro país do mundo. Insta salientar ainda que, pela lacuna legislativa em certas situações, utilizam-se o Regimento Interno da Câmara de Deputados e do Senado Federal para solucionar dúvidas interpretativas em relação a questões procedimentais do processo de cassação de presidente da República.

Destarte, para que haja a cassação do mandato presidencial, faz-se necessária a votação por 2/3 (dois terços) do Senado Federal, demonstrando-se ser um quórum difícil de ser atingido. A propósito, ressalte-se que esse quórum do *impeachment* é superior ao exigido para se aprovar uma Emenda Constitucional, fixada em 3/5 (três quintos), evidenciando-se a total falta de apoio do Presidente da República no Senado Federal, caso tenha o seu mandato efetivamente cassado.

No entanto, conforme já aclarado anteriormente, o ponto elementar desta pesquisa será aferir se o Judiciário poderá efetuar o controle jurisdicional nessas situações. Por isso, a necessidade de se investigar o que ocorrera nas duas situações em que isso ocorrera.

Exposta essa situação, convém reiterar que o Judiciário foi instado a se manifestar sobre diversos temas quando do julgamento do processo de *impeachment* do Caso Collor e do Caso Dilma. Ou seja, em inúmeras ocasiões houve a propositura de ações judiciais tendo como embasamento o procedimento para apurar os crimes de responsabilidade perpetrados pelos Presidentes da República da época.

Cabe consignar o fato de haver um hiato de 24 (vinte e quatro) anos entre cada *impeachment*, fazendo com que alguns preceitos passem a ser visto com outro enfoque, sofrendo alguma alteração em sua interpretação. Além disso, impende frisar que os precedentes fixados no Caso Collor tiveram muita importância para a aplicação nos julgamentos relacionados ao Caso Dilma, sendo utilizado aquele como paradigma. Entretanto, pela peculiaridade de cada julgado, na sequência será cindida a explanação, individualizando-se os casos, especialmente por envolver diversas questões jurídicas levantadas em cada medida judicial.

Pela relevância, cabe destacar que o contexto social vivenciado em ambas as situações é bem distinto. Em 1992, o Brasil rompia com uma ditadura militar de mais de duas décadas, com grande expectativa para a retomada da eleição direta, com a recém-promulgada “Constituição-cidadã” ante a grande importância no reconhecimento dos direitos fundamentais insertos em seu texto. Todavia, as questões político-sociais submetidas ao crivo do Judiciário não possuíam um posicionamento pacífico, frente a um texto constitucional recém-promulgado.

Em contrapartida, em 2016 o Brasil já havia se habituado à democracia, a moeda já havia se consolidado, a inflação estava controlada. Porém, havia uma polarização política entre o PT (Partido dos Trabalhadores) e o PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), com resquícios dos longevos mandatos de Lula/PT (2003-2010) e Fernando Henrique Cardoso/PSDB (1995-2002), tendo em vista que ambos foram reeleitos. Não se olvida, porém, que Dilma Rousseff/PT já tinha cumprido o seu primeiro mandato (2011-2014) e acabara de ter sido reeleita em 2015, cujo mandato deveria se encerrar em 2018.

Ademais, o protagonismo do Judiciário se alterou substancialmente no contexto de ambos os casos. Enquanto no Caso Collor ainda era relativamente incipiente, no Caso Dilma o Supremo Tribunal Federal gozava da imagem de definidor da conduta mais consentânea ao ordenamento jurídico pátrio nos embates travados nos mais diversos temas da sociedade

brasileira, levando-se em consideração o fato de ser constantemente provocado a se manifestar sobre os principais assuntos da nação, o que acaba por incluir, por óbvio, a política e seus meandros.

Atendo-se ao posicionamento do Supremo Tribunal Federal em relação aos casos de *impeachment* sob a égide da Constituição de 1988, devem-se observar tais precedentes ao se levar em consideração a relevante influência que exerce na apreciação de potenciais casos futuros. Diante disso, atinge-se um importante momento do trabalho em tela, qual seja, constatar o entendimento sufragado pelo órgão máximo da justiça brasileira quando instado a tanto, verificando seus fundamentos. Percebe-se, então, que os acórdãos do Supremo Tribunal Federal são preciosas fontes para se demonstrar como eventualmente se posicionará no futuro. Por essa razão, adota-se o método indutivo, diante da força dos precedentes judiciais na atual sistemática processual brasileira.

Pois bem. No que tange ao *impeachment*, compete frisar que todos os Presidentes da República eleitos após 1988 tiveram diversos pedidos de reconhecimento de crime de responsabilidade em seu desfavor. Contudo, o presente trabalho irá se ater tão somente às situações em que tais processos foram suficientes a retirar do poder dos detentores desse cargo, a saber: Fernando Collor e Dilma Rousseff.

Porém, necessário salientar outros precedentes judiciais que acabam por influir na apreciação dos demais pedidos de *impeachment*. Para tanto, insta citar que o então Presidente José Sarney teve um pedido nesse sentido, entretanto esse pedido fora indeferido pelo então Presidente da Câmara dos Deputados. Por isso, fora interposto um Mandado de Segurança sob nº 20.941 pelo requerente da cassação do mandato do Chefe do Executivo e mais seis Ministros de Estado.

Assentou-se nesse julgado que, embora possua natureza política, dito processo não pode impedir que o Judiciário controle a regularidade processual de seu trâmite, nesse sentido fora a manifestação do Min. Sepúlveda Pertence (STF, MS 20.941, DJ 31.08.1992). E, na ocasião, o Min. Aldir Passarinho consignou:

Embora seja, por certo, o *impeachment* medida predominantemente política, não podem ser excluídos da apreciação do Poder Judiciário os atos que tendam à apuração dos crimes de responsabilidade que lhe dão causa, que devem encontrar-se vinculados estritamente às normas constitucionais ou legais de natureza procedimental não lhe cabendo, porém, interferir nos critérios do poder discricionário quanto à oportunidade ou conveniência de tal apuração, nem adentrar no mérito de julgamentos que a Constituição Federal limita à exclusiva competência do Senado Federal, como resulta exatamente daquela fixada no inc. I, do art. 52, da Constituição Federal no tocante aos crimes de responsabilidade atribuídos ao

Presidente ou ao Vice-Presidente, e aos Ministros de Estado, havendo conexão, após a autorização da Câmara dos Deputados, também privativamente (art. 51, I, da C.F.).

Em ambos os casos houve ampla publicidade e transparência, eis que foram televisionados, muitas vezes com transmissão ao vivo, elucidando à população como se dava o julgamento do *impeachment* pela Câmara dos Deputados, pelo Senado Federal. O mesmo se deu com a sessão de julgamento do Supremo Tribunal Federal, com ampla divulgação:

De outro lado, sob o prisma da dogmática constitucional, a singularidade da série de julgados do Caso Collor - até aqui, ao que se sabe, os únicos que retratam o exame jurisdicional das diversas fases de um processo de *impeachment* presidencial que chegou ao seu termo - propiciou acumular nos anais do Supremo Tribunal uma inédita vivência judicial do instituto, com páginas de inegável valor doutrinário (FAVER, 2016, p. 321).

Verifica-se que o texto do autor transcrito acima ocorreu antes do julgamento do Caso Dilma, eis que, diante da inovação tecnológica, tivera uma divulgação ainda maior que o Caso Collor, ocorrido mais de duas décadas antes. Portanto, o contexto da comunicação social ganhou maiores proporções, notadamente pela utilização da *internet*.

2.1 Do Caso Collor e seus Precedentes Judiciais

Após a Assembleia Constituinte, reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal como lídima a exercer o mister de elaborar uma nova Constituição, retomou-se a eleição direta para Presidente da República. Assim, já sob a égide do texto constitucional de 1988, fora designada para o dia 15 de novembro de 1989 essa disputa eleitoral, com o objetivo de eleger o sucessor de José Sarney, colocado no posto em decorrência do falecimento de Tancredo Neves.

Pois bem, tratou-se de uma eleição *sui generis*, sobretudo pelo longo íterim sem a participação popular, por meio de eleição direta para Presidente da República. Desse modo, efetuado o escrutínio, verificou-se que nenhum dos 22 (vinte e dois) candidatos obteve maioria absoluta dos votos. Portanto, houve a necessidade de se realizar o segundo turno, ocorrido em 17 de dezembro daquele mesmo ano, tendo sido eleito Fernando Collor de Mello na disputa com Luís Inácio Lula da Silva.

Tratou-se da eleição com o maior número de candidatos da história brasileira para esse cargo, fato ocasionado certamente pela pouca articulação política após a possibilidade do pluripartidarismo, tendo em vista que, até então, vigia o bipartidarismo. Insta citar que o

mandato presidencial teve início em 15 de março de 1990, num contexto em que fora eleita uma figura que não era muito conhecida em âmbito nacional, num partido sem representatividade (PRN – Partido da Reconstrução Nacional), mas que propugnava pela caça aos marajás, forma com que ele denominava os servidores públicos com altos salários e que não compareciam no trabalho. Restou marcado também por ser o mais jovem Presidente da República de todos os tempos.

Ademais, durante a sua gestão houve sérios momentos de tensão, iniciando-se com o bloqueio, por 18 meses, de valores depositados em instituições financeiras, permitindo-se a liberação de cifras módicas aos correntistas (o equivalente a aproximadamente R\$ 7.000,00). Fora o chamado Plano Collor. Na ocasião, a economia era instável com enormes índices de inflação com o mercado retraído, sendo uma medida para procurar controlá-la, tendo em vista que estava em torno de 80% ao mês (SOARES, 2015, p. 117).

Some-se a isso o fato de o seu irmão - Pedro Collor - trazer a denúncia numa revista semanal de grande expressão (Revista Veja), em 27.05.1992, de que o então Presidente da República estava envolvido em corrupção com o tesoureiro de sua campanha presidencial – Paulo Cesar Farias, conhecido por “PC Farias”.

Houve, na sequência, denúncia de supervalorização na aquisição de um veículo Fiat Elba, o que também abalaria muito a sua gestão. Diante desse cenário, começou a ficar insustentável a condução de seu cargo público. Nesse ínterim, houve o pedido de *impeachment*, que fora apresentado por Alexandre José Barbosa Lima Sobrinho e Marcello Lavenère Machado em 2 de setembro de 1992.

Porém, poucos minutos antes de ser julgado pelo Senado Federal, Fernando Collor renunciou ao mandato, em 29 de dezembro de 1992, mas essa sua conduta não impediu que o processo de cassação de seu mandato prosseguisse. Verifica-se que a renúncia fora uma manobra para que não fosse imposta a ele a sanção decorrente do processo de *impeachment*, isto é, na inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, tendo em vista que já não estava mais a exercer o seu mandato presidencial. Mas não obteve sucesso nesse seu intento.

Por isso, na visão de Nobre (1992, p. 15) o suposto intuito de se moralizar a política com a cassação do mandato presidencial de Collor não se sustenta, eis que se mostra sem a devida profundidade do debate que a matéria merece:

Seria pelo menos ingênuo afirmar que o sentido político do movimento constitucionalista de 1932 foi simplesmente a luta por democracia. No entanto, a ingenuidade parece ter sido elevada à categoria de ciência quando se trata de analisar

o processo de *impeachment* de Collor: a luta pela moralização da política tornou-se simultaneamente expressão da unanimidade e explicação do sentido político do afastamento do presidente. A importância e a novidade do movimento pela ética na política são patentes, mas parecem ter obscurecido a boa e velha máxima da prudência que manda desconfiarmos de uma unanimidade sustentada por um arco de alianças tão amplo quanto o do movimento *pró-impeachment*. Esquecemo-nos de que o governo Collor tinha um projeto político para este país, resultado de um diagnóstico do presente e de uma aposta no futuro. Sacrificamos a reflexão coletiva em torno desse projeto em nome da unidade: o preço do *impeachment* foi a despolitização do debate [...].

Observa-se que o mandato em tela possui várias peculiaridades, sendo nutrido também por grande expectativa dos brasileiros naquele momento. Todavia, o insucesso e a frustração da confiança depositada em Fernando Collor, bem como as graves denúncias em seu desfavor foram o estopim para a cassação de seu mandato presidencial, notadamente por terem partido de seu irmão - Pedro Collor. Ademais, trata-se de *impeachment* do Presidente eleito após duas décadas de período de exceção. Além disso, relevante notar o entendimento sufragado pelo Supremo Tribunal Federal nesse caso, baseando-se na legislação em vigor à época, que permanece hígida até os dias atuais.

Necessário destacar ainda a importância dos precedentes judiciais na atual sistemática processual brasileira, notadamente após o Código de Processo Civil de 2015. Antes disso havia a subjetivação dos julgamentos pelo Supremo Tribunal Federal, mas com o decorrer dos tempos passou-se a ter uma visão mais próxima dos julgamentos da *common law*, valorizando-se os entendimentos sufragados pelas cortes de justiça. Por isso, os julgados referentes ao Caso Collor serviram, em grande parte, de precedentes para o deslinde das ações que vieram a questionar o *impeachment* de Dilma Rousseff.

Além disso, houve tentativa de reversão pelo ex-Presidente Collor de sua condenação, mas restou infrutífera, pelo fato de o *impeachment* não possuir natureza penal, não sendo adequada a revisão criminal para tanto:

Não se cuidando, qual antes se anotou, de condenação criminal, no processo de *impeachment*, segundo o sistema da Constituição, mas de sanção de índole política, não há como pretender aplicar o instituto da revisão criminal à decisão do Senado Federal, em processo de *impeachment* (Pet 1365-QO, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 23.03.2001).

Quanto às medidas judiciais apreciadas pelo Supremo Tribunal Federal tendo por objeto a cassação do mandato do ex-Presidente Collor, pode-se destacar de início, o Mandado de Segurança nº 21.564/DF, impetrado por Fernando Affonso Collor de Melo em face do Presidente da Câmara de Deputados, distribuído em 09.09.1992, sob a relatoria do Min.

Octávio Galotti. Ademais, um fato curioso pode ser destacado quanto a esse julgamento, pois dias antes, ocorrera a primeira sessão plenária do Supremo Tribunal Federal transmitida ao vivo pela televisão a todo o país (MELLO FILHO, 2014, p. 26).

O fundamento para esse *writ of mandamus* fora a instauração do processo de *impeachment* perante a Câmara dos Deputados para averiguar o cometimento do crime de responsabilidade pelo então Presidente da República. Contudo, não teria contado com a condição de procedibilidade consubstanciada na autorização de dois terços da Câmara dos Deputados, ferindo-se o art. 51, inc. I e art. 5º, inc. LV, ambos da Constituição Federal de 1988, bem como art. 188, inc. II do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Curioso verificar que esse caso consta no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal no tópico denominado “julgamentos histórico”, como de fato o foi. A íntegra do processo pode ser acessada no sítio eletrônico dessa corte⁵.

Pois bem. Em sua exordial o impetrante relata que em 1º.09.1992 houve a protocolização de denúncia apresentada por Alexandre José Barbosa Lima Sobrinho e Marcello Lavèner Machado imputando o crime de responsabilidade tipificado no art. 85, incs. IV e V, ambos da Constituição, bem como art. 8º, item 7 e art. 9º, item 7, ambos da Lei nº 1.079/50, com base no relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada para apurar fatos contidos nas denúncias efetuadas pelo irmão do então Presidente da República referentes às atividades de Paulo César Cavalcante Farias.

Com a denúncia, houve o seu recebimento, em 1º.09.1992, pelo Presidente da Câmara de Deputados - Ibsen Pinheiro, com fulcro no art. 218 de seu Regimento Interno. Contudo, o impetrante aduz que o rito processual adotado, notadamente pela ausência de autorização de dois terços dos Deputados Federais para o recebimento da denúncia, é suficiente para comprovar que lhe cercearam a defesa. Teria havido, assim, a adoção de regras processuais mistas, pois não estão previstas na Lei nº 1.079/50, tampouco no Regimento Interno.

A liminar pleiteada contém pedidos alternativos, almejando a sustação do procedimento do *impeachment*, ou então, ao menos, para que se observasse o quórum de dois terços para aprovação do recebimento da denúncia (art. 51, inc. I e art. 86, *caput*, ambos da Constituição Federal), contanto que se permita a sua defesa no prazo de dez sessões (aplicação analógica do procedimento previsto para os crimes comuns no art. 217, Regimento Interno da Câmara dos Deputados) ou a apresentação de defesa no prazo de vinte dias (art. 22,

⁵ http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico&pagina=MS_21564_partes

caput, Lei nº 1.079/50). Ademais, pugna para que a deliberação seja efetuada por escrutínio secreto, nos termos do art. 188, inc. II do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em sua redação original dada pela Resolução nº 17/1989.

O impetrante requer ainda que a medida liminar seja apreciada pelo Plenário do tribunal, embora o relator pudesse deliberar sobre o assunto monocraticamente. O pedido principal é no sentido de se confirmar a liminar com a devida observância ao devido processo legal e ampla defesa.

Assim, em 10.09.1992, o relator acatando o pedido do impetrante submeteu ao Pleno a medida liminar então pleiteada. Contudo, houve uma preliminar levantada pelo Min. Paulo Brossard no sentido de falta de jurisdição da Corte para o controle constitucional e legal do processo de *impeachment*, porém ficou vencido o referido Ministro. Na sequência o tribunal resolveu questão de ordem, deferindo-se o prazo de dez sessões em vez de cinco para apresentação de defesa perante a Câmara dos Deputados, aplicando-se analogicamente para esse único fim o disposto no inc. I, § 1º, art. 217, Regimento Interno daquela Casa Legislativa. Ficou vencido o Min. Paulo Brossard, declarou-se impedido o Min. Francisco Rezek e afirmou suspeição o Min. Marco Aurélio.

No que tange ao debate decorrente do julgamento ocorrido em 10.09.1992, compete salientar a profundidade das questões trazidas à baila, notadamente quanto à possibilidade ou não de o Judiciário efetuar o julgamento dos pleitos insertos numa ação judicial em que se questiona o posicionamento adotado pela Câmara dos Deputados em relação ao pedido de *impeachment* do Presidente da República.

Em especial, pode se destacar o fato de o Min. Paulo Brossard, um profundo conhecedor do tema *impeachment* no âmbito acadêmico, especialmente por haver se posicionado contrário a qualquer revisão judicial por parte do Judiciário em relação ao referido procedimento, por compreender que seja um tema eminentemente político, a ser resolvido pelo Legislativo. Contudo, restou vencido.

Em contrapartida, o Min. Carlos Velloso, em seu voto, ressaltou que nenhuma lesão ou ameaça a direito pode deixar de ser apreciada pelo Judiciário (art. 5º, XXV, CF), mas assevera que atos puramente políticos do Executivo ou do Legislativo estão imunes a controle judicial. Vale-se ainda da seguinte lição de Rui Barbosa: “A violação das garantias individuais, perpetradas à sombra das funções políticas, não é imune à ação dos tribunais.”. Em verdade, trata-se de citação inserta na obra “Os atos Inconstitucionais do Congresso e do

Executivo, ante a Justiça Federal, de 1893”⁶, mas de autoria de Luigi Palmai, contida na obra “Corso di diritto cost., vol. II, pag. 622”, tido por Rui Barbosa como o mais autorizado de todos os professores de direito constitucional da Itália.

Quando retoma a palavra, o Min. Paulo Brossard afirma que repetirá as suas considerações expostas no julgamento efetuado pouco tempo antes naquela corte, a saber: Mandado de Segurança nº 20.941 interposto pelo então Senador da República José Ignácio Ferreira contra ato inconstitucional e ilegal emanado do então Presidente da Câmara de Deputados que deixou de receber denúncia de crime de responsabilidade em face do então Presidente da República - José Sarney, diversos Ministros de Estado e Consultor-Geral da República, que se embasava nas apurações colhidas numa Comissão Parlamentar de Inquérito, cuja trecho inicial segue transcrito abaixo:

"Impeachment": denúncia de Senadores, "ut cives", contra o Presidente da República, Ministros de Estado e o Consultor-Geral da República: rejeição liminar pelo Presidente da Câmara dos Deputados: mandado de segurança dos denunciantes: litisconsórcio passivo necessário dos denunciados; controle jurisdicional do STF sobre a regularidade processual do "impeachment"; legitimidade ativa dos denunciantes; segurança denegada por fundamentos diversos (MS 20941, Relator(a): Min. ALDIR PASSARINHO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 09/02/1990, DJ 31-08-1992 PP-13582 EMENT VOL-01673-01 PP-00022 RTJ VOL-00142-01 PP-00088).

Importante mencionar que, na ocasião, o Supremo Tribunal Federal entendeu a possibilidade de o Judiciário apreciar o pedido de *impeachment* quando houver violação do direito das partes para garantir a regularidade do procedimento, por maioria de votos:

[...] 2. Preliminar de falta de jurisdição do Poder Judiciário para conhecer do pedido: rejeição, por maioria de votos, sob o fundamento de que, embora a autorização prévia para a sua instauração e a decisão final sejam medidas de natureza predominantemente política - cujo mérito e insusceptível de controle judicial - a esse cabe submeter a regularidade do processo de "impeachment", sempre que, no desenvolvimento dele, se alegue violação ou ameaça ao direito das partes; votos vencidos, no sentido da exclusividade, no processo de "impeachment", da jurisdição constitucional das casas do congresso nacional. 3. No processo de "impeachment", rejeitada liminarmente a denúncia popular pelo Presidente da Câmara dos Deputados, no art. 14 da L. 1.079/50 resulta a legitimação ativa dos autores da denúncia para postular, em mandado de segurança, a nulidade no ato, por incompetência da autoridade coatora, e a sequência do procedimento; discussão sobre a natureza da denúncia popular e a qualificação dos denunciantes no processo de "impeachment"; votos vencidos pela ilegitimidade, fundados em que, no processo de "impeachment", a denúncia é mera "notitia criminis", cuja formulação não confere a qualidade de parte aos denunciantes. II. "decisão de mérito" 1. Confluência da maioria dos votos, não obstante a diversidade ou a divergência parcial dos seus fundamentos, para o indeferimento da segurança: questões enfrentadas: a) natureza da autorização da câmara dos deputados a instauração do processo de

⁶ <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/bd000124.pdf>

"impeachment" pelo senado federal; diferença, no ponto, da constituição de 1988 em relação as anteriores; b) divergência dos votos vencedores em torno da recepção ou não da l. 1.079/50, na parte relativa ao procedimento do "impeachment" na câmara dos deputados, que, entretanto, não comprometeu, no caso concreto, a conclusão comum no sentido de ausência do alegado direito líquido e certo dos impetrantes ao desarquivamento da denúncia; c) competência do presidente da câmara dos deputados, no processo do "impeachment", para o exame liminar da idoneidade da denúncia popular, que não se reduz à verificação das formalidades extrínsecas e da legitimidade de denunciante e denunciado, mas se pode estender, segundo os votos vencedores, à rejeição imediata da acusação patentemente inepta ou despida de justa causa, sujeitando-se ao controle do plenário da causa, mediante recurso, não interposto no caso. 2. Votos vencidos que, a vista da l. 1.079/50 ou da própria constituição, negaram ao presidente da câmara dos deputados poder para a rejeição liminar da denúncia pelos motivos, que reputaram de mérito, da decisão impugnada.

Diante disso, consigna expressamente que “o *impeachment* é um processo estranho ao Judiciário, que começa e termina no âmbito parlamentar, por expressa disposição constitucional. Nele o Judiciário não interfere.” Logo, em suas palavras o Congresso inicia, conduz e encerra o processo, sem qualquer interferência do Judiciário em suas fases, inclusive na derradeira, condenatória ou absolutória. Para tanto, cita Seabra Fagundes sendo uma exceção “ao monopólio jurisdicional do Poder Judiciário”, tirado da obra “O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário, 1957, nº 66, p. 156, 1967, nº 66, p. 139.” Diante disso, sobretudo pela natureza jurídica do *impeachment*, a Constituição também segue esse posicionamento.

Salienta ainda o Min. Paulo Brossard de que a Constituição prevê que nenhuma ameaça ou lesão a direito pode deixar de ser apreciada pelo Judiciário. No entanto, de modo perspicaz frisa que em momento posterior a própria Constituição estabelece a dita “regra de ouro” ao reservar ao Congresso uma jurisdição exclusiva, sem a participação de nenhum outro poder. Assim, ante o posicionamento isolado do Min. Brossard, fora deferida a liminar para autorizar o então Presidente da República a apresentação de defesa no prazo de dez sessões.

Vale destacar, entretanto, que se fazia premente o julgamento do mérito do Mandado de Segurança, tendo em vista a relevância do tema *sub judice*. Com isso, em 23.09.1992, isto é, treze dias após apreciar a liminar, fora submetido ao Plenário do Supremo Tribunal Federal o julgamento de seu mérito. Fora deferida em parte a segurança, por maioria de votos, para manter em dez (10) sessões, o prazo para manifestação do impetrante perante a Câmara dos Deputados. Ficaram vencidos, em parte, os Min. Octavio Gallotti e Ilmar Galvão, que deferiram o mandado de segurança, não só para tal fim, mas também para determinar o cumprimento do art. 217, § 1º e seus incisos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e, também, o Min. Paulo Brossard, que indeferiu o Mandado de Segurança. O Min. Moreira Alves ficou vencido, em maior extensão, pois deferiu o Mandado de Segurança para os fins

referidos nos votos mencionados e, também, para reconhecer o direito do impetrante à votação secreta naquela casa. Designou-se para relatar o acórdão o Min. Carlos Velloso. Afirmaram suspeição os Min. Marco Aurélio e Min. Francisco Rezek.

Chama a atenção, entretanto, o fato de o Supremo Tribunal Federal, em sessão administrativa, haver fixado quase um passo-a-passo ao Senado da República, eis que havia receio de que durante a votação perante essa Casa Legislativa, houvesse o levantamento de celeumas que poderiam prejudicar o andamento dos trabalhos. Assim sendo, restaram estabelecidos alguns pontos, que foram acatados pelo Senado da República que acabou as publicando no Diário Oficial de 08.10.1992.

Quanto juízo de acusação, a Câmara dos Deputados autoriza a abertura do *impeachment* e remete ao Senado. Diante disso, o Senado, com a denúncia popular apresentada, deverá ler o seu teor na sessão seguinte, devendo ser encaminhado a uma Comissão Especial, cuja composição deverá obedecer a proporcionalidade partidária. Em 48 horas essa Comissão deve se reunir para eleger o seu Presidente e Relator, sendo que em até 10 dias deverá conhecer ou não da denúncia popular. O parecer dessa Comissão Especial será lido no plenário e distribuído aos Senadores, sendo objeto de votação nominal na sessão seguinte. Se houver maioria simples para o seu recebimento, prosseguirá o processo. Mas se esse quórum não for atingido, extingue-se o processo.

Ao receber a denúncia popular, transmite-se a presidência do Senado ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, devendo notificar o denunciado para oportunizar a sua manifestação em vinte dias. Passe-se, então, ao interrogatório do denunciado pela Comissão, permitindo-se ao denunciado não participar desse ato ou de não responder as indagações, caso assim entenda. Na sequência, haverá a instrução probatória pela Comissão, permitindo-se o contraditório e intervenção dos denunciadores e do denunciado. Oportuniza-se, então, a apresentação de alegações finais pelo prazo de quinze dias, sucessivamente. Em dez dias, a Comissão emite o seu parecer pela procedência ou improcedência da acusação. Na sessão seguinte, haverá a apreciação do parecer, com discussão e votação em turno único. Se o plenário do Senado não acolher a acusação, arquiva-se o processo, mas se houver a aprovação do parecer, por maioria simples de votos, considerar-se-á procedente a acusação, devendo ser notificado o Presidente da República. Há a possibilidade de recurso ao Presidente do Supremo Tribunal Federal contra deliberações da Comissão Especial.

Compete registrar também a observação quanto a um dos pleitos do Impetrante:

O voto do Ministro GALOTTI começa por apreciar um argumento interessante trazido pela defesa do Presidente: o de que estaria revogada parte da Lei nº 1.079, de 1950, pela Emenda Constitucional nº 4, de 1961, em razão de que esta instituiria o parlamentarismo. Detalhe: dois anos após, em 1963, a Emenda Constitucional nº 6 viria a restabelecer o sistema presidencialista (o Ministro entendeu que aquilo teria significado uma “temporária abolição do regime presidencialista”). Sua Excelência considerou, de tal forma, ter havido “represtinação” (SOARES, 2015, p. 161-162).

Vê-se, pois, que diversos temas de relevo foram levados para a apreciação do Supremo Tribunal Federal, servindo tais entendimentos como precedentes para outras ações futuras, o que se confirmou com o julgamento pela Corte Constitucional, anos mais tarde, com o *impeachment* da ex-Presidente Dilma.

Em seu voto o Min. Ilmar Galvão assenta a natureza política do julgamento efetuado pelo Legislativo:

No presente caso, portanto, o que se põe fora do alcance de apreciação do Supremo Tribunal Federal, por tratar-se de matéria discricionária, de natureza política, é o poder, que cabe à Câmara dos Deputados, de autorizar, ou de não autorizar, a instalação de processo contra o Presidente da República (MS, fl. 198).

A primeira questão, que diz com o direito de defesa, é de competência incontestável do Poder Judiciário e, especialmente, do Supremo Tribunal Federal, já que se trata de garantia fundamental do indivíduo, consagrada na Constituição, de que a Corte foi erigida suprema guardiã (art. 102 da CF/88). Nenhuma outra questão se eleva, como essa, na pertinência que tem com a função jurisdicional. Negar essa realidade é negar todo direito e, conseqüentemente, a razão de ser dos próprios tribunais (fl. 199).

Verifica-se que, embora o julgamento emanado do Legislativo seja político, não pode fugir da apreciação judicial os temas afetos ao direito de defesa, por se tratar de garantia fundamental.

Coube ainda ao Supremo Tribunal Federal o julgamento do Mandado de Segurança nº 21.623/DF, interposto pelo Presidente da República Fernando Affonso Collor de Mello em face do Presidente do Supremo Tribunal Federal e do processo de *impeachment*, aduzindo afronta ao devido processo legal, bem como à ampla defesa e contraditório, sobretudo por não permitir a produção de provas. Por isso, requer reabertura de prazo para alegações finais, tendo em vista que uma testemunha do Presidente Collor fora ouvida um dia após a apresentação das alegações finais.

Além disso, o impetrante alega que os Senadores que fizeram parte da Comissão Parlamentar de Inquérito não poderiam votar no mérito do *impeachment*, tampouco isso seria possível aos Senadores que anteciparam seus votos em manifestações públicas. Outros Senadores, porém, não poderiam participar do julgamento por terem interesse, já que haviam tomado posse pelo fato de seus antecessores estarem integrando o governo provisório do

Vice-Presidente, durante o afastamento do Presidente da República.

O *writ* fora distribuído em 30 de novembro de 1992 e, por prevenção, fora encaminhado ao seu relator, o Min. Carlos Velloso. Houve pedido de liminar, que fora indeferida pelo relator. No mérito, os pleitos do impetrante também foram indeferidos, cuja ementa é a seguinte:

CONSTITUCIONAL. "IMPEACHMENT": NA ORDEM JURÍDICA AMERICANA E NA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA. O "IMPEACHMENT" E O "DUE PROCESS OF LAW". IMPEDIMENTO E SUSPEIÇÃO DE SENADORES. ALEGAÇÃO DE CERCEAMENTO DE DEFESA. [...] I. - O "impeachment", no sistema constitucional norte-americano, tem feição política, com a finalidade de destituir o Presidente, o Vice-Presidente e funcionários civis, inclusive juízes, dos seus cargos, certo que o fato embasador da acusação capaz de desencadear-lo não necessita estar tipificado na lei. [...] III. - O "impeachment" na Constituição de 1988, no que concerne ao Presidente da República: autorizada pela Câmara dos Deputados, por dois terços de seus membros, a instauração do processo (C.F., art. 51, I), ou admitida a acusação (C.F., art. 86), o Senado Federal processará e julgará o Presidente da República nos crimes de responsabilidade. É dizer: o "impeachment" do Presidente da República será processado e julgado pelo Senado Federal. O Senado e não mais a Câmara dos Deputados formulará a acusação (juízo de pronúncia) e proferirá o julgamento. [...] VI. - Impedimento e suspeição de Senadores: incoerência. O Senado, posto investido da função de julgar o Presidente da República, não se transforma, as inteiras, num tribunal judiciário submetido as rígidas regras a que estão sujeitos os órgãos do Poder Judiciário, já que o Senado e um órgão político. Quando a Câmara Legislativa - o Senado Federal - se investe de "função judicialiforme", a fim de processar e julgar a acusação, ela se submete, e certo, a regras jurídicas, regras, entretanto, próprias, que o legislador previamente fixou e que compõem o processo político-penal. Regras de impedimento: artigo 36 da Lei n. 1.079, de 1.950. Impossibilidade de aplicação subsidiária, no ponto, dos motivos de impedimento e suspeição do Cód. de Processo Penal, art. 252. Interpretação do artigo 36 em consonância com o artigo 63, ambos da Lei 1.079/50. Impossibilidade de emprestar-se interpretação extensiva ou compreensiva ao art. 36, para fazer compreendido, nas suas alíneas "a" e "b", o alegado impedimento dos Senadores. VII. - Mandado de Segurança indeferido (STF, MS 21623, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/1992, DJ 28-05-1993 PP-10383 EMENT VOL-01705-02 PP-00202 RTJ VOL-00167-02 PP-00414 *Impeachment*: Jurisprudência, STF, 1996, p. 198).

Vale destacar ainda o posicionamento adotado pelo Min. Carlos Velloso no julgamento dos MS 21.623 e 21.639, sendo acompanhado pelo Min. Sepúlveda Pertence (fl. 360-361, MS nº 21.639):

Abrindo o debate, registro, tal como fiz no voto que proferi no MS 21.623-DF, que a Constituição de 1891 introduziu no Brasil o *impeachment* segundo o modelo americano, mas com certas características que o distinguem deste. (...) No ponto, o *impeachment* brasileiro assume feição diferente do *impeachment* americano: aqui, ao contrário do *impeachment* americano, lei ordinária definirá os crimes de responsabilidade, disciplinará a acusação e estabelecerá o processo e o julgamento". (fl. 243, MS nº 21.639). "De logo, no caso, de pouca ou nenhuma valia é a busca de subsídios da doutrina e da prática americanas do *impeachment*: a existência, no direito brasileiro, da imposição constitucional de uma lei, destinada à exaustiva definição dos crimes de responsabilidade e do seu processo, faz com que - a

exemplo do que sucede na matéria, com vários outros pontos específicos -, também com relação ao problema deste mandado de segurança, o sítio da busca de suas premissas normativas, entre nós, deva descer do altiplano dos princípios gerais - em que o situa, na América, a mínima densidade da única fonte positiva disponível, a própria Constituição - para a planície dogmática da interpretação de preceitos legais minudentes e mais ou menos inequívocos.

Percebe-se, então, a ressalva quanto à previsão normativa do *impeachment* no Brasil e nos Estados Unidos da América, que é diversa, pois a Lei nº 1.079/50 estatui a tipificação dos crimes de responsabilidade, bem como traz em seu bojo o procedimento a ser adotado.

O ex-Presidente Fernando Collor impetrou ainda o Mandado de Segurança nº 21.628/DF em face do Presidente do Supremo Tribunal Federal para que pudesse produzir provas no curso de seu *impeachment*. No entanto, houve a perda superveniente do objeto nessa medida judicial, pois já havia encerrado o trâmite do referido procedimento.

No Mandado de Segurança nº 21.633/DF, o ex-Presidente Collor também não logrou êxito em seu intento. Mas dessa vez a ação judicial fora interposta em face do Presidente do Supremo Tribunal Federal e dos requerentes do seu pedido de *impeachment* - Alexandre José Barbosa Lima Sobrinho e Marcello Lavèner Machado.

Por sua vez, o Mandado de Segurança nº 21.689/DF fora interposto pelo ex-Presidente Collor, dessa vez tendo como impetrado o Presidente do Senado Federal. Contudo, foram instados a se manifestar os requerentes do *impeachment* Alexandre José Barbosa Lima Sobrinho e Marcello Lavèner Machado, bem como o Presidente do Supremo Tribunal Federal, que veio a presidir o julgamento perante o Senado. Trata-se de pedido de revisão judicial, tendo em vista que o processo de *impeachment* não poderia prosseguir ante a sua renúncia ao mandato eleitoral. No entanto, o Supremo Tribunal Federal entendeu que essa manobra não seria suficiente a impedir o prosseguimento do *impeachment*:

CONSTITUCIONAL. "IMPEACHMENT". CONTROLE JUDICIAL. "IMPEACHMENT" DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. PENA DE INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE FUNÇÃO PÚBLICA. C.F., art. 52, parágrafo único. Lei n. 27, de 07.01.1892; Lei n. 30, de 08.01.1892. Lei n. 1.079, de 1950. I. - Controle judicial do "impeachment": possibilidade, desde que se alegue lesão ou ameaça a direito. C.F., art. 5., XXXV. Precedentes do S.T.F.: MS n. 20.941-DF (RTJ 142/88); MS n. 21.564-DF e MS n. 21.623-DF. [...] No sistema atual, da Lei 1.079, de 1950, não é possível a aplicação da pena de perda do cargo, apenas, nem a pena de inabilitação assume caráter de acessoriedade (C.F., 1934, art. 58, par. 7.; C.F., 1946, art. 62, par. 3. C.F., 1967, art. 44, par. único; EC n. 1/69, art. 42, par. único; C.F., 1988, art. 52, par. único. Lei n. 1.079, de 1950, artigos 2., 31, 33 e 34). VI. - A renúncia ao cargo, apresentada na sessão de julgamento, quando já iniciado este, não paralisa o processo de "impeachment". VII. - Os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade administrativa (C.F., art. 37). VIII. - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal relativamente aos crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais, na forma do Decreto-lei 201, de 27.02.1967. Apresentada a denúncia, estando o Prefeito no exercício do cargo,

prossegua a ação penal, mesmo após o término do mandato, ou deixando o Prefeito, por qualquer motivo, o exercício do cargo. IX. - Mandado de segurança indeferido (MS 21689, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 16/12/1993, DJ 07-04-1995 PP-08871 EMENT VOL-01782-02 PP-00193 RTJ VOL-00167-03 PP-00792 *Impeachment*: Jurisprudência, STF, 1996, p. 297).

Portanto, o pedido consubstancia-se na decretação da nulidade da Resolução nº 101 de 1992 do Senado Federal que lhe aplicou a pena de inabilitação para o exercício de função pública por oito anos, prevista no parágrafo único do art. 52 da Constituição Federal, pugna, pois, pelo restabelecimento de seus direitos políticos. Fato curioso desse julgamento fora a necessidade de convocação de Ministros do Superior Tribunal de Justiça, pois havia a impossibilidade de participação de alguns Ministros do Supremo Tribunal Federal. Assim sendo, três Ministros da Suprema Corte não participaram do julgamento - Marco Aurélio e Francisco Rezek, por suspeição, e Sydney Sanches, por impedimento. Houve, então, a convocação de três Ministros daquela corte: José Dantas, Torreão Braz e Willian Patterson.

Compete mencionar que aos defensores da natureza eminentemente política, como é o caso de Paulo Brossard, não concebem a prática de revisão judicial, cabendo apenas ao parlamento o julgamento. Contudo, restou vencedor o posicionamento que permite ao Judiciário efetuar a revisão judicial quando houver lesão ou ameaça a direito do indivíduo, por força do art. 5º, inc. XXV, CF. Ademais, embora consabido, houve expressa menção à necessidade de lei especial a regulamentar os crimes de responsabilidade previstos na Constituição Federal, disciplinando o a forma como ocorrerá seu procedimento e o seu julgamento. Estreme de dúvida também o entendimento sufragado pela Corte Suprema Brasileira no sentido de que a inabilitação para exercer cargos públicos não possui caráter de acessoriedade, mas sim, é consectário lógico e essencial quando reconhecida a perpetração do crime de responsabilidade, após o trâmite do processo de *impeachment*. O mesmo se diga em relação à perda do cargo que estava a ser exercido pelo Presidente da República.

Posto isso, necessário garantir a finalização do julgamento do processo de *impeachment*, ainda que tenha havido a renúncia ao mandato eletivo no curso desse procedimento. E, com o reconhecimento da prática dessa infração político-administrativa, necessária a imposição dessas duas penas. Dessa forma, fora indeferida a ordem de mandado de segurança. Esse fato ganha importância quando julgamento da ex-Presidente Dilma Rousseff, em que houve uma substancial alteração nesse posicionamento, como será verificado na sequência.

2.2 Do Caso Dilma e seus Precedentes Judiciais

Conquanto a reeleição de Dilma Vana Rousseff tenha se dado aproximadamente vinte e cinco anos após a eleição de Collor, ambos padeceram do mesmo mal, qual seja, o pedido de *impeachment* recebido pela Câmara dos Deputados e acolhido pelo Senado Federal, gerando a cassação do mandato presidencial.

Dilma havia sido eleita em 2010, na condição de primeira mulher a chefiar a nação brasileira, bem como assumindo a responsabilidade de ser a sucessora de Luís Inácio Lula da Silva, ambos integrantes do PT (Partido dos Trabalhadores). Não se olvida, contudo, o fato de este ser um grande líder das massas, contando com altos índices de popularidade, apoio da sociedade e significativa melhora nas condições sociais, o que aumentava sobremaneira a expectativa em relação ao segundo mandato da ex-Presidente, notadamente por haver ocupado importantes cargos na gestão Lula, demonstrando ser muito próxima ao seu antecessor.

No primeiro mandato dela (2011-2014), Dilma não obtivera o mesmo apoio popular que seu antecessor. Mas, ainda assim, fora reeleita em 31 de outubro de 2014, ganhando de Aécio Neves o pleito eleitoral, no segundo turno. Todavia, a diferença de votos foi ínfima, gerando uma grande insatisfação de quem apoiara seu adversário na campanha. Diante desse panorama, a pressão popular sobre Dilma aumentou muito, mormente pelo início de uma crise financeira.

Desse modo, após haver certa ruptura com o ex-Deputado Federal Eduardo Cunha, então presidente da Câmara dos Deputados, este acolheu parcialmente a denúncia de *impeachment* firmado por Hélio Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaína Paschoal, sendo imputado a ela os delitos previstos no art. 85, incs. V, VI e VII da Constituição Federal, bem como art. 4º, inc. V e VI; art. 9º, incs. III e VII; art. 10, incs. VI, VII, VIII e IX e art. 11, todos da Lei nº 1.079/50. Contudo, fora aceita somente a denúncia correspondente à prática de operação de crédito sem autorização do Congresso Nacional e edição de decretos de suplementação de verbas em descumprimento a dispositivos de natureza orçamentária, referentes ao ano de 2015.

Vale enfatizar, entretanto, que foram apresentadas quarenta e oito denúncias em desfavor da Presidente Dilma, sendo apenas essa recebida pelo Presidente da Câmara dos Deputados. Na sequência, competiu ao Senado Federal efetuar o julgamento de Dilma, tendo decidido cassar o seu mandato, em 31 de agosto de 2016, após o cumprimento dos procedimentos apresentados pelo Supremo Tribunal Federal, inclusive contando com a

apresentação de defesa pela Presidente Dilma no Plenário, quando da votação. Com isso, fora editada a Resolução nº 35/2016, pelo Senado Federal, cujo conteúdo traz o seguinte dispositivo:

O Senado Federal entendeu que a Senhora Presidente da República DILMA VANA ROUSSEFF cometeu os crimes de responsabilidade consistentes em contratar operações de crédito com instituição financeira controlada pela União e editar decretos de crédito suplementar sem autorização do Congresso Nacional previstos nos arts. 85, inciso VI, e art. 167, inciso V, da Constituição Federal, bem como no art. 10, item 4, 6 e 7, e art. 11, itens 2 e 3, da Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950, por 61 votos, havendo sido registrados 20 votos contrários e nenhuma abstenção, ficando assim a acusada condenada à perda do cargo de Presidenta da República Federativa do Brasil.

Em votação subsequente, o Senado Federal decidiu afastar a pena de inabilitação para o exercício da função pública, em virtude de não se haver obtido nesta votação 2/3 (dois terços) dos votos constitucionalmente previstos, tendo-se verificado 42 (quarenta e dois) votos favoráveis à aplicação da pena, 36 (trinta e seis) contrários e 3 (três) abstenções.

Esta sentença, lavrada nos autos do processo, constará de resolução do Senado Federal, será assinada por mim e pelos Senadores que funcionaram como juízes, transcrita na Ata da sessão e, dentro desta, publicada no Diário Oficial da União, no Diário do Congresso Nacional (art. 35 da Lei n. 1.079/50) e no Diário do Senado Federal.

Tal decisão encerra formalmente o processo de *impeachment* instaurado.

Consta desse ato normativo ainda o seguinte trecho, conforme decisão emanada do Plenário do Senado Federal:

Art. 1º. É julgada procedente a denúncia por crime de responsabilidade previstos nos art. 85, inciso VI, e art. 167, inciso V, da Constituição Federal, art. 10, itens 4, 6 e 7, e art. 11, itens 2 e 3, da Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950.

Art. 2º. Em consequência do disposto no artigo anterior, é imposta a Senhora Dilma Vana Rousseff, nos termos do art. 52, parágrafo único, da Constituição Federal, a sanção de perda do cargo de Presidente da República, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis, nos termos da sentença lavrada nos autos da Denúncia n. 1, de 2016, que passa a fazer parte desta Resolução.

Art. 3º. Esta Resolução entra em vigor na data da sua publicação.

Passível de crítica, porém, o julgamento efetuado pela Câmara de Deputados em relação ao supracitado procedimento em desfavor desse mandato, tendo em vista que os Deputados Federais deixaram de embasar seus votos, em sua maioria, quanto ao fundamento jurídico-político do *impeachment*, que é o crime de responsabilidade, para trazer à lume diversos outros motivos insuficientes a embasar o recebimento da cassação do mandato presidencial (LUZ; MESSIAS, 2016, p. 18-19). Todavia, essa perspectiva, embora compreensível, não se revela consentânea com o ordenamento jurídico, tendo em vista que o julgamento efetuado pelo Legislativo é eminentemente político. E, justamente por essa razão, fora outorgado a esse órgão a atribuição para a tomada dessa decisão.

Na sequência, o Senado Federal entendeu por bem cassar o mandato de Dilma, fundamentando essa decisão na manobra que acabou sendo popularmente denominada de “pedalada fiscal”, bem como se baseando na abertura de créditos em desconformidade com a legislação pátria quanto ao tema. Contudo, deixou de impor-lhe a inabilitação para exercer função pública por oito anos, estabelecida no parágrafo único do art. 52 da Constituição Federal, por não haver quórum suficiente para a imposição dessa inabilitação.

Diante disso, a ausência de imposição dessa sanção, causou enorme celeuma, por eventualmente ter descumprido ditame constitucional referido acima. Destaque-se, todavia, que fora objeto de deliberação pelo Plenário do Senado a aplicação dessa penalidade, não tendo atingido o quórum mínimo de 2/3 (dois terços) dos votos para se fixar essa punição. Por isso, deixou de ser aplicada. Mas gerou diversas críticas, inclusive houve manifestação na imprensa no sentido de que houve um grande acordo para que Dilma fosse retirada do cargo de Presidente da República, mas deixariam de determinar a sobredita inabilitação.

No Caso Collor, embora ele tenha renunciado ao cargo, esse fato não gerou a interrupção do processo de seu *impeachment*, inclusive houve a sua inabilitação para o exercício de função pública. Portanto, verifica-se a pena acessória a ser aplicada de forma obrigatória. Diante dessa situação, à ex-Presidente só restava se socorrer do Judiciário para que pudesse tentar demonstrar algum vício no supracitado procedimento, maculando-se, por consequência, a cassação de seu mandato.

Quanto às ações judiciais, relevante notar que nem todas as ações judiciais foram propostas pela ex-Presidente Dilma, mas todas elas tinham como escopo reconhecer a nulidade (parcial ou total) do procedimento que culminou em sua cassação. A primeira delas foi o Mandado de Segurança nº 33.920/DF que fora interposto, em 03.12.2015, por Rubens Pereira e Silva Junior apontando como inconstitucional e ilegal o ato do Presidente da Câmara dos Deputados que recebeu a denúncia do *impeachment*, tendo sido distribuído ao Min. Celso de Mello. Logo, fora proposto antes do julgamento pelo Senado Federal, mas após obviamente a autorização do prosseguimento da denúncia pelo então Presidente da Câmara dos Deputados. No entanto, o referido *writ* nem sequer fora conhecido, por falta de legitimidade do Deputado Federal, por não ser possível, no caso, a substituição processual, ante a ausência de previsão de legitimação extraordinária.

Cabe salientar, então, que o pedido do mencionado *writ* embasa-se no art. 38 da Lei nº 1.079/50, do *caput* do art. 514 do Código de Processo Penal e do *caput* do art. 4º da Lei nº 8.038, de 1990, aduzindo não terem sido obedecidos os dispositivos legais que determinam seja concedida à autoridade o direito ao contraditório prévio, oportunizando-lhe a defesa

escrita, para só então deliberar sobre a justa causa da denúncia. Por isso, a decisão do Presidente da Câmara dos Deputados seria ilegal, devendo ser desconstituída. Na decisão monocrática emanada do Min. Celso de Mello nesse caso, contém um esclarecimento pertinente em relação ao fato de a revisão judicial ser uma medida possível e necessária para evitar que atos ilegítimos sejam praticados em qualquer esfera, não sendo, pois, inoportuna ingerência no Legislativo, ainda que “em processos carregados de elevado coeficiente político, como no processo de *“impeachment”*, desde que invocada ofensa ou ameaça de lesão a direitos e garantias individuais”:

[...] É imperioso assinalar, portanto, em face da alta missão de que se acha investido o Supremo Tribunal Federal, que os desvios jurídico-constitucionais eventualmente praticados pelas Casas legislativas - mesmo quando surgidos no contexto de processos políticos - não se mostram imunes à fiscalização judicial desta Suprema Corte, como se a autoridade e a força normativa da Constituição e das leis da República pudessem, absurdamente, ser neutralizadas por estatutos meramente regimentais ou pelo suposto caráter “*interna corporis*” do ato transgressor de direitos e garantias assegurados pela própria Lei Fundamental do Estado. Irrecusável, desse modo, que a índole política dos atos parlamentares não basta, só por si, para subtraí-los à esfera de controle jurisdicional, eis que sempre caberá a esta Suprema Corte, mediante formal provocação da parte lesada, o exercício da jurisdição constitucional, que lhe é inerente, nos casos em que se alegue ofensa, atual ou iminente, a um direito individual, pois nenhum Poder da República tem legitimidade para desrespeitar a Constituição ou para ferir direitos públicos e privados de seus cidadãos. Isso significa, na fórmula política do regime democrático, que nenhum dos Poderes da República está acima da Constituição e das leis. Nenhum órgão do Estado – situe-se ele no Poder Judiciário, no Poder Executivo ou no Poder Legislativo – é imune ao império das leis, à força hierárquico-normativa da Constituição e ao controle jurisdicional dos atos que pratique. [...]

Portanto, observa-se que o decano da Suprema Corte à época não estava a permitir a revisão judicial em qualquer situação, mas apenas quando houver afronta aos direitos e garantias individuais.

Quase de modo concomitante, fora interposto, também em 03.12.2015, outro Mandado de Segurança, este sob nº 33.921/DF, sob a autoria de Luiz Paulo Teixeira Ferreira, Paulo Roberto Severo Pimenta e Wadih Nemer Damous Filho, novamente contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados que recebeu a denúncia contra a Presidente da República, que fora distribuído ao Min. Gilmar Mendes. O relator entendeu que os impetrantes estavam almejando ferir o princípio do juiz natural, eis que, logo após a distribuição da ação e sorteio do relator, houve o pedido de desistência da ação. Por isso, mencionou que havia uma intenção de burla por parte deles, consubstanciada num abuso de direito. Assevera ainda que o pedido de desistência formulado não poderia ser deferido, eis que o procurador não possuía poderes específicos para tanto. Consigna ainda que houve

análise apenas formal pelo Presidente da Câmara dos Deputados, com a existência de devida fundamentação. No entanto, salienta:

A garantia do devido processo legal, no processo de *impeachment*, está na observância das garantias institucionais político-jurídicas que emergem a partir daí, quais sejam: prazo para defesa, análise pela comissão especial, quórum qualificado para autorização de instauração do processo (2/3 dos membros da Câmara dos Deputados), processo e julgamento pelo Senado Federal, sob a presidência do Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal.

Refere-se também a um precedente do Caso Collor – MS nº 21.623, salientando que no processo *impeachment* o Congresso Nacional é investido de uma função “judicialiforme”, não podendo ser deferido pedido de impedimento ou suspeição de Senadores da República que os privaria de julgar o Presidente da República. Meses depois fora arquivado *writ*, tendo em vista que fora juntada a procuração com poderes específicos de desistir da ação.

Coincidentemente, no mesmo dia 03.12.2015, houve a propositura da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378/DF pelo Partido Comunista do Brasil (PC do B), com o objetivo de se ver reconhecida a afronta à Constituição quanto à Lei nº 1.079/50 e sua interpretação, podendo gerar instabilidade jurídica, política, econômica e social essa decisão. Houve pedido de cautelar para se anular o recebimento da denúncia em desfavor da Presidente Dilma, ante a ausência de oportunização de defesa prévia por parte dela. E, no mérito, requereu-se a realização de interpretação conforme em diversos dispositivos da supracitada Lei, bem como declarada a ilegitimidade constitucional (não recepção) de outras previsões legais e, por fim, pleiteia a recepção de outros artigos de lei.

Assim sendo, o relator Min. Edson Fachin determinou que os pedidos fossem apreciados pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, mas decidiu pela suspensão do trâmite do processo de *impeachment*, devendo a formação da Comissão Especial na Câmara dos Deputados aguardar a apreciação da medida cautelar pelo pleno do tribunal. Na sequência, houve pedido do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e do Democratas (DEM) para que fossem admitidos como *amicus curiae*, havendo pedido no mesmo sentido pelo Partido dos Trabalhadores (PT). E o Presidente da Câmara dos Deputados também peticionou nos autos, mas com o intuito de imediatamente ser revogada a liminar outra concedida. Analisando esses pleitos, o relator deferiu os pedidos de *amicus curiae*, mas indeferiu o pedido de revogação da cautelar. Houve ainda pedido de habilitação como *amicus curiae* pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e pela União Nacional do Estudantes (UNE), ambos deferidos. Efetuaram requerimentos no mesmo sentido, O Instituto de Estudos

Socioeconômicos (INESC), a Terra de Direitos, o Conselho Latino Americano de Igrejas (CLAI), a KOINONIA Presença Ecumênica e Serviço e o Instituto Feminista para a Democracia (SOS CORPO), a Confederação Nacional dos Metalúrgicos da Central Única dos Trabalhadores (CNMCUT), Partido Progressista (PP), Rede Sustentabilidade, Solidariedade, Partido Social Democrático (PSD). Porém, em sua decisão o relator indeferiu o pedido do Governador do Estado do Maranhão, das associações e confederação, todavia deferiu o pleito dos partidos políticos. A menção desses fatos é relevante para demonstrar a importância e proporção que tomou essa ação.

Quanto à análise da medida cautelar pelo Plenário, fora julgada em 17.12.2015, cuja ementa, de forma reduzida, é a seguinte:

DIREITO CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. PROCESSO DE *IMPEACHMENT*. DEFINIÇÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO RITO PREVISTO NA LEI Nº 1.079/1950. ADOÇÃO, COMO LINHA GERAL, DAS MESMAS REGRAS SEGUIDAS EM 1992. CABIMENTO DA AÇÃO E CONCESSÃO PARCIAL DE MEDIDAS CAUTELARES. CONVERSÃO EM JULGAMENTO DEFINITIVO (ADPF-MC 378, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROBERTO BARROSO, julgado em 17/12/2015, publicado em 08/03/2016, Tribunal Pleno).

Porém, compete destacar cada ponto da apreciação efetuada pelo Supremo Tribunal Federal. Em relação ao tipo de ação proposta, o Plenário entendeu unanimemente pela adequação da via eleita, a saber, a ADPF. Para tanto, importante transcrever trecho do voto do relator originário Min. Edson Fachin, em que se reconhece o fato de na ação conter diversos temas tidos como preceitos fundamentais, passíveis, portanto, de apreciação pela via escolhida pelo autor:

Na presente hipótese, apenas com respaldo nas asserções da parte Proponente e do exposto nos autos é possível inferir potencial violação de diversos preceitos fundamentais, notadamente o sistema de governo, a separação dos poderes, a soberania popular, o direito ao devido processo legislativo e as garantias procedimentais no curso da apuração de crime de responsabilidade. Logo, tem-se como recomendável o juízo positivo de admissibilidade nesse ponto.

Já no que tange ao mérito, houve a verificação dos papéis da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no processo de *impeachment*, consignando-se no voto-condutor que fora seguido o precedente do Caso Collor, sobretudo em razão da segurança jurídica ao manter as mesmas regras no Caso Dilma, mormente por estar em curso o processo de *impeachment* contra esta:

Apresentada denúncia contra o Presidente da República por crime de responsabilidade, compete à Câmara dos Deputados autorizar a instauração de processo (art. 51, I, da CF/1988). A Câmara exerce, assim, um juízo eminentemente político sobre os fatos narrados, que constitui condição para o prosseguimento da denúncia. Ao Senado compete, privativamente, processar e julgar o Presidente (art. 52, I), locução que abrange a realização de um juízo inicial de instauração ou não do processo, isto é, de recebimento ou não da denúncia autorizada pela Câmara.

Diante disso, “não foram recepcionados os arts. 23, §§ 1º, 4º e 5º; 80, 1ª parte (que define a Câmara dos Deputados como tribunal de pronúncia); e 81, todos da Lei nº 1.079/1950, porque incompatíveis com os arts. 51, I; 52, I; e 86, §1º, II, todos da CF/1988.” Aliás, a atribuição da Câmara dos Deputados pela supracitada Lei, editada sob a égide da Constituição de 1946, teria dupla finalidade: receber a denúncia e verificar a procedência do pedido de *impeachment*. Porém, essa previsão não se mostra consentânea com o texto constitucional de 1988. Com isso, seguindo o posicionamento adotado no Caso Collor, à referida casa legislativa compete apenas autorizar ou não a instauração do processo, por maioria qualificada de seus integrantes. Trata-se, portanto, de condição de procedibilidade.

Por sua vez, cabe ao Senado Federal duas etapas: i) instaurar ou não o processo e ii) pronunciar ou não o denunciado. “Conclui-se, assim, que a instauração do processo pelo Senado se dá por deliberação da maioria simples de seus membros, a partir de parecer elaborado por Comissão Especial.”

Quanto à constituição da Comissão Especial, não é possível candidatura ou chapa avulsa, sendo seus membros indicados pelos líderes dos partidos ou blocos (art. 58, *caput* e § 1º, CF). Além disso, a votação para a formação da referida comissão dar-se-á por voto aberto.

Atendo-se ao devido processo legal, à defesa assegura-se a prerrogativa de se manifestar após a acusação no curso do *impeachment*. Ademais, não se reconhece o impedimento ou a suspeição do Presidente da Câmara dos Deputados, eis que atua em nome de seus representados, podendo se basear em motivação política, diversamente do que ocorre com os magistrados. Reconheceu-se também a impossibilidade de defesa prévia ao acusado, não sendo possível essa oportunização ao acusado. No entanto, a proporcionalidade na formação da Comissão Especial dá-se por bloco, mas não com base na participação dos partidos políticos.

Os Senadores, imbuídos da função de julgar o Presidente da República, podem determinar a produção de provas, caso entendam necessário, sem afastar da função acusatória. Pode haver a aplicação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados ou do Senado da República, desde que subsidiária. Já o interrogatório do acusado ocorrerá ao final da

instrução.

Em que pese o fato de o voto do Min. Edson Fachin ter sido vencido, compreende-se a relevância de certas passagens tidas como de suma importância para o tema em tela. Por isso, convém notar que em certo momento, ao tratar dos agentes políticos, fora consignado que eles: “têm seu regime de responsabilidade mediado pelos *checks and balances* dos poderes que representam (*accountability* horizontal) e pela legitimidade democrática que obtiveram (*accountability* vertical)”. E arremata do seguinte modo, ao tratar da responsabilidade de cada qual: “Noutras palavras, sendo a responsabilidade um dos corolários, não só do princípio republicano, mas do regime democrático, a exigência de responsabilidade deve operar-se no sistema de governo”.

Não se olvida, outrossim, a consideração efetuada pelo Min. Fachin em seu voto, salientando que o Supremo Tribunal Federal não possui função legiferante nesse caso. Logo, não poderia normatizar o *impeachment*, notadamente pela existência de lei específica vigente sobre o assunto – Lei 1.079/50. O que pode a sobredita Corte realizar é a melhor interpretação do tempo à luz dos ditames constitucionais. Portanto, ao Supremo Tribunal Federal coube, nesse contexto, realizar a filtragem constitucional, ao compatibilizar o texto legal às normas insertas na Constituição:

É preciso, todavia, ressaltar: não cabe ao STF editar normatização sobre a matéria. E nem de longe se propõe edição normativa. Ao contrário, sob o pálio da autocontenção, é apenas de filtragem constitucional que aqui se cogita, isto é, incidência plena da Constituição e exame da Lei 1.079/50 à luz de princípios e regras constitucionais hoje vigentes. Afinal, o fundamento de validade do ordenamento jurídico como um todo está na Constituição da República. Necessário, portanto, que o ordenamento infraconstitucional seja lido, utilizando-se as normas constitucionais como filtro. Nesse sentido, as palavras de Paulo Ricardo Schier: “que se faça uma leitura (ou releitura) da ordem infraconstitucional através daquela [da normatividade constitucional]. Em outras palavras, os valores constitucionais primeiramente devem buscar realização, impondo-se mediante a ordem infraconstitucional” (SCHIER, P. R. Filtragem constitucional - construindo uma nova dogmática jurídica. Porto Alegre: SAFE, 1999, p. 103). Destaque-se ainda que essa filtragem constitucional da Lei 1.079/50 também exige o exame de sua compatibilidade com a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), promulgada pelo Decreto 678/1992 e, assim, incorporada ao nosso ordenamento jurídico.

Segundo entendimento firmado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Tribunal Constitucional vs. Perú (sentença de 31 de janeiro de 2001), essas garantias do art. 8º da Convenção Americana aplicam-se não apenas aos processos judiciais, mas a todo e qualquer procedimento sancionatório promovido pelo Estado por meio de órgãos que exerçam funções de caráter materialmente jurisdicional. No referido caso, discutiu-se justamente a incidência das garantias do art.8º no processamento e julgamento de *impeachment* de juizes da Corte Constitucional do Perú. A Corte Interamericana de Direitos Humanos chegou à conclusão de que, apesar do procedimento de *impeachment* não ser judicial, também a ele deveriam se aplicar as garantias do art. 8º para que também ele fosse o resultado de um justo e devido processo legal. Esse entendimento foi aplicado ao caso Baena Ricardo e

outros vs. Panamá (sentença de 02 fevereiro de 2001), que tratou sobre a demissão arbitrária de servidores públicos e dirigentes sindicais e o direito deles de terem respeitadas em seus processos administrativos as garantias previstas pelo art. 8º da Convenção Americana de Direitos Humanos. Dessa forma, seguindo o disposto no art. 8º da Convenção Americana de Direitos Humanos, o procedimento de *impeachment* de Presidente da República deve respeitar todas as garantias judiciais previstas na Convenção Americana de Direitos Humanos e na Constituição Federal.

Cabe atenção também à manifestação proferida no voto do Min. Celso de Mello nesse julgamento:

Tem razão Vossa Excelência, quando destaca a inviabilidade de negar-se ao Senado Federal um espaço de discricionariedade política na matéria, especialmente porque, sob a presente Constituição, é da instauração do processo de “*impeachment*” pela Câmara Alta que resulta o afastamento preventivo do Chefe do Poder Executivo da União, diversamente do que ocorria sob a égide das anteriores Constituições brasileiras, que atribuíam essa consequência radical à declaração de procedência da acusação popular por parte da Câmara dos Deputados.

A questão é outra, pois consiste, na realidade, em face do modelo inovador introduzido, em tema de “*impeachment*”, pela Constituição de 1988, na definição da extensão dos poderes constitucionais do Senado Federal, em cuja esfera de competência institucional concentram-se, agora, as atribuições de processar e de julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade (CF, art. 52, I), diversamente do que prescreviam as anteriores Constituições brasileiras, que apenas outorgavam ao Senado o poder de julgar o Chefe do Executivo da União. É interessante observar que a Comissão organizada, em 1890, pelo Governo Provisório da República para elaborar o anteprojeto de Constituição, inspirando-se na fórmula consagrada na Constituição americana de 1787, não fez consignar a cláusula de afastamento provisório e cautelar do Presidente da República quando admitida, pela Câmara dos Deputados, a acusação popular. A previsão normativa desse afastamento cautelar surge no curso dos trabalhos constituintes, culminando na regra inscrita no parágrafo único do art. 53 da Constituição de 1891. Cabe registrar, como anteriormente assinalado, que, no modelo instituído pela Constituição norte-americana de 1787, não há previsão do afastamento preventivo do Presidente da República, quando, contra este, forem deduzidos os denominados “*Articles of Impeachment*”, equivalentes a um decreto de acusação formulado pela “*House of Representatives*”.

Aqui se redesenha o rito do processo de *impeachment*, adotando-se como base o Caso Collor. Dessa forma, o Supremo Tribunal Federal exerce a função de guardião da Constituição, dando-se as balizas a serem obedecidas e se tutelar o devido processo judicial, num caráter quase pedagógico ao Legislativo.

Outro Mandado de Segurança fora interposto, sob o nº 34.087/DF, em 30.03.2016, por Mariel Márley Marra contra ato supostamente inconstitucional e ilegal praticado pelo Presidente da Câmara dos Deputados. A referida ação fora distribuída ao Min. Marco Aurélio, mas houve a perda do objeto, com o término do mandato do ex-Presidente Michel Temer, pois o pleito era para ver reconhecido o seu impedimento. Houve, porém, insurgência do relator contra os Presidentes do Supremo Tribunal Federal Cármen Lúcia e Dias Toffoli, pois não

inseriram a ação na pauta de julgamento, embora maduro a tanto.

Houve ainda a interposição dos Mandado de Segurança nº 34.130/DF e 34.131/DF, ambos tiveram a medida liminar indeferida e acabaram arquivados, guardando grande similitude entre eles. E, para melhor esclarecer tais ações, transcreve-se abaixo a ementa do MS nº 34.131/DF:

MANDADO DE SEGURANÇA. MEDIDA LIMINAR. DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE ATOS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS NO RITO DO PROCESSO DE *IMPEACHMENT* DE PRESIDENTE DA REPÚBLICA. GARANTIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. DEVER DE APRECIÇÃO DA DENÚNCIA ORIGINALMENTE APRESENTADA. QUALIFICAÇÃO JURÍDICA DOS FATOS NARRADOS. COMPETÊNCIA DO SENADO FEDERAL. MEDIDA LIMINAR INDEFERIDA. 1. No julgamento da ADPF 378, Rel. Min. Edson Fachin, Redator para o Acórdão Min. Luís Roberto Barroso, DJe 18.12.2015, o Tribunal assentou que no rito do processo de *Impeachment* cabe à Câmara dos Deputados autorizar ou não a instauração do processo contra o Presidente da República nos crime de responsabilidade e ao Senado Federal compete o recebimento, pronúncia e julgamento da denúncia, devendo o presente writ ser examinado à luz da Constituição, da Lei 1.079/1950 e, especialmente, do que esta Corte decidiu na ADPF 378. [...] 4. A Câmara examina se a peça acusatória preenche as condições para ser deliberada pelo Senado Federal. É por ocasião do processamento e do julgamento da denúncia que o Senado Federal deliberará sobre a adequada qualificação jurídica dos fatos narrados. Tal juízo, como consignado no voto vencedor no âmbito ADPF 378, compete exclusivamente ao Senado Federal, de modo que eventual indicação de norma em tese não recepcionada não prejudica a validade do relatório apresentado na Comissão Especial da Câmara dos Deputados. 5. Medida liminar indeferida (MS 34131 MC, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 14/04/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-093 DIVULG 09-05-2016 PUBLIC 10-05-2016).

E, por ser muito parecido com o pleito anterior, o julgamento altera muito pouco a fundamentação de sua decisão. Ademais, vale dizer que os autos foram arquivados pela ausência de recolhimento complementar, determinado pelo Ministro-relator.

O Supremo Tribunal Federal foi acionado ainda para julgar o Mandado de Segurança nº 34.378/DF, tendo sido indeferida a medida cautelar, em decisão monocrática, contendo pedido de aplicabilidade automática da inabilitação da ex-Presidente Dilma, cuja da ementa é a seguinte:

[...] 3. Sustenta a violação do art. 52, parágrafo único, da Constituição Federal e dos arts. 2º e 33 da Lei nº 1.079/50, porque a perda do mandato não poderia ser dissociada da inabilitação para o exercício da função pública. Nega o caráter acessório ou facultativo de tal pena, e impositiva sua aplicação como pena principal. Tal entendimento seria corroborado por precedente desta Suprema Corte relativo ao julgamento do *impeachment* do ex-Presidente Fernando Collor (MS nº 21.689/DF, Pleno, Relator Ministro Carlos Velloso, DJ de 07.4.1995). 4. Deduzidos os seguintes pedidos: “Diante do exposto, superado eventual óbice ao conhecimento do presente *mandamus*, sendo certa a inconstitucionalidade da restrição trazida pela Lei nº 12.016/09 à atuação de partidos políticos na tutela da ordem constitucional, restando

presentes o *fumus boni iuris*, pelas razões expostas acima, bem como o *periculum in mora*, em decorrência do perigo real de que a Presidente afastada da República, enquanto condenada pela prática de crimes de responsabilidade pelo Senado Federal, esteja apta a exercer função pública, requer-se, liminarmente, a proibição, até o julgamento de mérito do presente feito, da nomeação e/ou posse de Dilma Vana Rousseff para a ocupação de quaisquer cargos públicos. No mérito, roga-se a confirmação da liminar, para que seja imposta à Presidente afastada da República, condenada pelo Senado Federal pela prática de crimes de responsabilidade, a pena de inabilitação para o exercício da função pública, acompanhando a sanção atinente à perda do cargo, plenamente eficaz pois já determinada por aquela Casa Legislativa, a qual deverá deliberar apenas o prazo de duração da supracitada proibição” (inicial, fls. 11-2). [...]. Brasília, 06 de setembro de 2016. Ministra Rosa Weber Relatora (MS 34378, Relator(a): Min. ROSA WEBER, julgado em 06/09/2016, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-194 DIVULG 09/09/2016 PUBLIC 12/09/2016).

Contudo, desde 17 de dezembro de 2018 está para ser incluído na pauta para apreciação pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal, devendo aguardar o seu julgamento.

Outra ação de relevo fora proposta pela ex-Presidente Dilma, no caso o Mandado de Segurança nº 34.441/DF, interposto em 30.09.2016, após a cassação de seu mandato presidencial. Nesse processo almeja-se invalidar a decisão de seu processo de *impeachment* por ausência de cumprimento de pressupostos constitucionais e legais. Na petição inicial da referida ação o patrono da ex-Presidente Dilma consigna expressamente que não tem o intuito de entrar no mérito, pois esse pleito contrariaria a separação das funções estatais, mas pauta-se pela inexistência de comprovação de crime de responsabilidade pela ofensa princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, bem como pelo desvio de poder.

Registre-se ainda que o advogado da impetrante defende em sua petição o fato de o julgamento efetuado pelo Legislativo acaba por possuir natureza administrativa. Por isso, seria um processo de natureza administrativa realizado pelo Poder Legislativo, tendo em vista que poderá o Judiciário rever os aspectos procedimentais. Com isso, não faria coisa julgada, inclusive podendo sofrer controle jurisdicional nos modos em que o ato administrativo o é. Para tanto, aponta que a apreciação pelo Supremo Tribunal Federal de ações, cujo objeto é o *impeachment*, é o reconhecimento da natureza administrativo desse procedimento pela mais alta corte nacional.

Salienta, outrossim, que o fato de a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ao julgarem o mérito do *impeachment*, possuírem discricionariedade é a prova de que não efetuam função jurisdicional. Ou seja, como podem se pautar pelo juízo de conveniência e oportunidade quando dessa decisão, evidencia-se a natureza administrativa. A apreciação sob o enfoque da viabilidade de cassar o mandato presidencial é inerente ao *impeachment*, restando evidente a natureza política também, cuja decisão é efetuado por órgão político.

A medida cautelar fora denegada, em decisão monocrática do Min. Teori Zavascki, em 20.10.2016. Além disso, a ordem de segurança fora indeferida pelo Min. Alexandre de Moraes em julgamento proferido em 10.12.2018, numa decisão monocrática, cuja parte final é a seguinte:

[...] Não sendo possível ao SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL substituir o mérito de decisões políticas proferidas no *impeachment*, e não havendo qualquer comprovação de ilegalidade, conseqüentemente, torna-se inviável o presente Mandado de Segurança. Diante do exposto, com base no art. 205, *caput*, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, DENEGO A SEGURANÇA. No mais, INDEFIRO o pedido de ingresso no processo como *amicus curiae*. Publique-se. Brasília, 7 de dezembro de 2018. Ministro Alexandre de Moraes Relator Documento assinado (MS 34441, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, julgado em 07/12/2018, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-266 DIVULG 11/12/2018 PUBLIC 12/12/2018).

A impetrante ainda tenta por meio de recursos reverter a supracitada decisão, mas não logrou êxito até o momento. Denota-se, assim, que fora indeferido o pleito na referida medida judicial, consignando que não pode o Judiciário adentrar ao mérito das decisões políticas decorrentes do *impeachment*.

2.3 Do Entendimento Consolidado no Caso Collor e no Caso Dilma

Da análise efetuada do Caso Collor e do Caso Dilma, revela-se que deverão ser adotados alguns preceitos, tendo em vista a convergência de entendimento pelo Supremo Tribunal Federal em ambas as situações.

A primeira conclusão, e mais importante para o presente trabalho, fora o entendimento de que o Judiciário não pode adentrar no mérito do julgamento efetuado pelo Legislativo. O que pode realizar, de modo excepcional, é verificar se houve alguma afronta ao procedimento estabelecido na Constituição, na legislação infraconstitucional, bem como nos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Da mesma forma, poderá fazer a revisão judicial no processo de *impeachment* se não se salvaguardar o direito inerente a toda pessoa que tenha um procedimento em seu desfavor, que poderá culminar na restrição de alguma prerrogativa sua. Logo, deverão ser cumpridos com rigor o trâmite desse procedimento, assegurando o devido processo legal, a ampla defesa e contraditório, sob pena de macular o processo de cassação do mandato presidencial.

Além disso, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a competência dos líderes em indicar membros da Comissão na Câmara dos Deputados, com posterior aprovação pelo

Plenário. Não se permitiu, assim, a formação de chapas avulsas. Ademais, entendeu-se pela publicidade da eleição para formação da Comissão Especial do *Impeachment*.

Já na fase em trâmite perante o Senado Federal, o Supremo Tribunal Federal entendeu por prolongar o procedimento abreviado previsto na Lei nº 1.079/50, estabelecendo uma etapa de recebimento da denúncia e então a etapa da pronúncia, ambos com o quórum de maioria simples. Restando certo que a votação da cassação do mandato necessita de maioria qualificada de 2/3. E, como observado por Streck et al. (2018, p. 1.379), o Supremo Tribunal Federal pacificou alguns entendimentos quanto ao procedimento a ser adotado no processo de *impeachment* do Presidente da República:

O julgamento da ADPF 378, na linha da decisão do STF no MS 21.564 e MS 21.623 do caso Collor, estabeleceu que a Câmara dos Deputados analisará a admissibilidade da denúncia formulada contra o Chefe do Executivo e que ao Senado Federal caberá o juízo de pronúncia e o julgamento, não estando vinculado à decisão da Câmara dos Deputados, já que haverá uma etapa inicial de instauração ou não do processo a ser julgado pelo plenário do Senado Federal, a partir de parecer elaborado por Comissão Especial, por deliberação da maioria simples de seus membros. Tal etapa corresponde ao necessário exercício do devido processo legal no procedimento de *impeachment*, isto é, se cabe o julgamento ao Senado Federal, então caberá também a ele a análise ou não da admissibilidade da denúncia.

Denota-se, assim, a relevância do julgamento proferido pelo Supremo Tribunal Federal, notadamente na apreciação da ADPF (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental) nº 378, em que consolidou o trâmite a ser observado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Nessa ação, houve o seguinte entendimento:

Apresentada denúncia contra o Presidente da República por crime de responsabilidade, compete à Câmara dos Deputados autorizar a instauração de processo (art. 51, I, da CF/1988). A Câmara exerce, assim, um juízo eminentemente político sobre os fatos narrados, que constitui condição para o prosseguimento da denúncia. Ao Senado compete, privativamente, processar e julgar o Presidente (art. 52, I), locução que abrange a realização de um juízo inicial de instauração ou não do processo, isto é, de recebimento ou não da denúncia autorizada pela Câmara.

Diante disso, a Câmara dos Deputados apenas autoriza o prosseguimento da denúncia. Por sua vez, o Senado Federal poderá deliberar por receber ou não a denúncia, eis que a decisão dos Deputados Federais se trata apenas de uma autorização. No mais, como consabido, competirá aos Senadores efetuar o julgamento do mérito, que deverá atingir o quórum mínimo de 2/3 de seus membros para poder cassar o mandato presidencial.

Em suma, esses são os principais aspectos a serem destacados quanto ao entendimento do Supremo Tribunal Federal quanto ao processo de *impeachment*.

3 DA REVISÃO JUDICIAL

Conforme apontado anteriormente, a queda da monarquia absolutista decorreu dos desmandos emanados do rei. Com isso, objetivou-se instituir uma estrutura estatal na qual não haveria a concentração de tanto poder nas mãos de apenas um governante, seria uma forma de não permitir condutas autoritárias ou abusivas, pois haveria uma divisão na titularidade desse poder. Concebeu-se, então, a teoria da separação das funções estatais, com base nos ideais de Locke e Montesquieu, cuja iniciativa se efetivou com a Independência dos Estados Unidos da América e a Revolução Francesa, marcos históricos dessa concepção de divisão de funções. E, pela grande influência exercida por essas nações junto às demais, logo os outros países começaram a organizar seus Estados com essa partilha na titularidade do poder.

Consolidou-se, dessa forma, a popularmente denominada tripartição do poder, ao se repartir as funções estatais entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, que são independentes e harmônicos entre si (art. 2º, Constituição Federal de 1988). Porém, o mais correto não seria se falar em tripartição do poder, pois o poder é uno. Por isso, tecnicamente o que mais se coaduna com essa forma de distribuição das atividades estatais, de acordo com os seus titulares, é a denominada separação das funções estatais.

Aliás, atualmente se cogita de outros órgãos exercentes de indispensáveis serviços estatais, como o Ministério Público e o Tribunal de Contas, por exemplo. Portanto, ainda que se pensasse em tripartição do poder, essa classificação já estaria, de certo modo, superada, ante a existência de outros órgãos públicos imbuídos de relevantes funções.

No que tange, contudo, à revisão judicial efetuada pelo Judiciário, sua origem é o sistema estadunidense, pois na visão de Montesquieu: “[...] aos juízes incumbe o dever de aplicar a lei cegamente, uma vez que os juízes não são nada mais do que a boca que pronuncia as palavras da lei; são seres inanimados que não podem moderar quer a força quer o rigor da lei.” (CAPELETTI, 2001, 269-270).

Portanto, a partir da ideia de Montesquieu, o Legislativo ocuparia papel de destaque, não possuindo o Judiciário o mesmo peso em sua atuação:

Muito embora sejam várias as interpretações acerca do papel dos juízes na sua obra, todas concluem pelo papel secundário atribuído ao Judiciário, especialmente ao ser confrontado com os demais poderes. As justificativas, porém, são diversas, abrangendo desde a importância da doutrina dos direitos naturais naquele período, com a existência de leis fundamentais que caberiam aos juízes descobrir, até a visão de monarquia preconizada compreendia a defesa da sua limitação pelos poderes intermediários (LIMA, 2007, p. 6).

Pois bem, atendo-se ao tema do presente capítulo, importante mencionar que o instituto da revisão judicial remete à atividade típica exercida pelo Judiciário, referente ao julgamento de lides levadas para a sua apreciação. Vale lembrar, ainda, levando-se em consideração a clássica categorização trinária quanto à divisão da atividade estatal, que cada um deles possui funções típicas (atividades precípua) e atípicas (demais atividades executadas), que são exercidas concomitantemente. Ou seja, o Legislativo detém as funções típicas de legislar e fiscalizar. Porém, de modo atípico, o Legislativo também administra e julga. O mesmo ocorre com o Executivo, cuja função típica é administrar, mas também legisla e julga. Já o Judiciário, tem função precípua de julgar, porém possui ainda funções de legislar e administrar. Entretanto, mesmo com todas as funções desempenhadas por esses órgãos (típicas e atípicas), não há qualquer hierarquia entre eles, pois são realizadas em esferas distintas. Ou seja, conforme esclarecido por Ferreira Filho (1994, p. 2): “os três Poderes são - enfatize-se - harmônicos e independentes. Por isso, um não invade o campo do outro. Nem são delegáveis de um para outro as tarefas a cada um cometidas pela Constituição – *degata postestas delegari non potest.*”

Nesse sentido, Lima & Gomes Neto (2018, p. 226), trazem relevantes reflexões sobre a autocontenção dos tribunais ao utilizarem métodos para deixar de julgar e preservar as cortes de custos políticos indesejáveis. Desse modo, o *judicial review* deixa de ser utilizado de modo açodado, aguardando-se o deslinde do litígio para as partes envolvidas, cogitando de sua “falta de capacidade” para resolver aquela situação e deixando a solução para outros órgãos. Com isso, importante observar a delimitação das competências de cada entidade:

Não se questiona a existência ou a validade da revisão judicial; não há uma negativa apriorística das potencialidades da corte na salvaguarda de importantes fundamentos do Estado de Direito: há todavia a compreensão que as instituições judiciais devem ser inseridas dentre os demais entes estatais dotados de competências específicas havendo uma dinâmica permanente de distribuição das competências institucionais de cada ramo de poder.

Estabelecidas tais premissas, reitere-se que a revisão judicial está ligada à atividade principal do Judiciário, inerente à judicatura. No entanto, atrela-se à noção de modificação, reparo ou alteração de medida tomada por outro ente. Ou seja, como o magistrado, em regra, não age de ofício, necessita ser provocado por alguém para aferir se a conduta do Legislativo ou Executivo se compatibiliza com a Constituição e demais atos normativos. Denomina-se também de controle judicial a prática efetuada pelos juízes nessas situações.

Saliente-se que, embora na França tenha havido a queda da monarquia absolutista

com a sua Revolução em 1789, houve em 16-24 de agosto de 1790 uma lei de organização do Judiciário em que se retirou expressamente a possibilidade de revisão judicial de atos do Legislativo e do Executivo. Havia, porém, o controle interno, mas para ser efetivo, fazia-se necessário o controle externo. Institui-se, então, um colegiado para revisar os atos administrativos, sendo que a revisão judicial somente fora permitida recentemente (CAPELETTI, 2001, p. 272-274).

No entanto, quanto à intervenção judicial, saliente-se que, a partir do advento da Constituição Estadunidense, o Judiciário passou a ganhar destaque em sua atuação, dividindo com o Executivo e o Legislativo a gestão pública. Destarte, desde então, os magistrados passaram a decidir situações de grande importância para a sociedade, nas mais diversas áreas, inclusive revendo atos emanados do Executivo e do Legislativo. No Brasil, esse destaque à atuação dos magistrados vem ganhando espaço também, diante de julgamentos que afetam a coletividade de um modo geral:

Poucos contestariam que, nos últimos anos, juízes, desembargadores, ministros de tribunais superiores tornaram-se figuras mais conhecidas do que eram no passado. De fato, magistrados têm marcado presença na arena pública. Não se trata apenas de uma atuação circunscrita à resolução de disputas entre partes, mas de uma participação abrangente, relacionada a questões do dia a dia, a problemas de política pública a temas que dizem respeito a coletividade, à sociedade como um todo. [...] Tal participação não se restringe à Corte Suprema, nem mesmo aos Tribunais Superiores. Juízes têm se manifestado sobre as mais diferentes matérias, sobre políticas públicas, sobre direitos relacionados à saúde, à educação, à habitação, ao saneamento etc (SADEK, 2013, p. 2-3).

Convém mencionar, para tanto, que para o deslinde desses litígios os juízes se pautam basicamente nas previsões constitucionais e legais, normas que foram elaboradas pelo constituinte e pelo Legislativo. E quanto ao controle de constitucionalidade efetuado pelos magistrados, oportuno o esclarecimento de Grinover (2013, p. 126) em relação ao momento em que se iniciou essa revisão judicial:

Mas já em 1891 os Estados Unidos da América haviam introduzido em seu sistema a *judicial review*, a partir do controle de constitucionalidade inaugurado pelo juiz Marshall no famoso caso Madison *versus* Marbury, em que se afirmou a supremacia da Constituição, a ser aferida em relação à lei, que poderia assim ser fulminada. E não será demasiado lembrar que o sistema constitucional brasileiro tem suas raízes no norte-americano.

Esse marco histórico é extremamente relevante, pois passou a reconhecer como atribuição do magistrado a verificação da compatibilização de uma lei à Constituição, pois esta está hierarquicamente acima das demais normas, havendo a sua supremacia. Ou seja, por

meio da *judicial review*, o Judiciário norte-americano ganhou importância social ao ser tido como o órgão fundamental para aferir a constitucionalidade de uma norma. E como conseqüência, os magistrados passaram a exercer a competência para constatar a adequação constitucional de condutas praticadas pelos integrantes do Legislativo e do Executivo.

É inegável, nessa senda, a grande influência desse posicionamento para o ordenamento jurídico brasileiro, tendo em vista o fato de a construção de república brasileira seguir o modelo norte-americano. Resta evidente, assim, que o sistema então vigente lá fora importado e implantado no Brasil, incluindo-se a figura da revisão judicial.

Entretanto, é certo que durante o regime militar diversos direitos, garantias e remédios constitucionais foram subtraídos da população brasileira. Sendo assim, quando da promulgação da Constituição em 1988, inseriu-se em seu texto inúmeras previsões para fins de assegurar à população diversas proteções, retomando, inclusive, algumas que haviam sido restringidas até então. Dessa forma, como há amparo constitucional para esses direitos individuais, é comum os pleitos que se baseiam nessas tutelas, possuírem julgado emanado do Supremo Tribunal Federal.

Conseqüentemente, esses entendimentos são adotados como parâmetro para a atuação dos demais membros do Judiciário. Por isso, no cenário nacional os magistrados ganharam destaque, sendo habitual a intervenção judicial na resolução de conflitos nas mais diversas searas, cuja judicialização não era rotineira outrora. A propósito, em regra, não há decisão proferida pelo Executivo ou Legislativo que não seja passível de revisão judicial. Por isso, o Judiciário foi alçado a uma posição de primeira grandeza (SADEK, 2013, p. 15).

Verifica-se, então, que é usual a utilização da decisão judicial para julgar ampla gama de celeumas decorrentes da convivência humana, incluindo casos envolvendo disputas políticas, por óbvio. A isso passou-se a denominar de judicialização da política, que são os julgamentos ligados a essa esfera. Por outro lado, houve, de certo modo, a politização da justiça, tendo em vista a importância que o Judiciário passou a tomar para o cenário nacional, especialmente nas causas em que são apreciadas lides ligadas a questões políticas. Por isso, os membros do Judiciário, ainda que indiretamente, passaram a ser responsáveis pela condução de assuntos que anteriormente cingiam-se a discussões e deliberações no Parlamento ou no Executivo.

Merece ser salientado ainda que, desde o advento da Constituição de 1946, houve o reconhecimento da responsabilidade civil do Estado de forma objetiva (art. 194), o que fora repetido pelas demais Constituições. Em 1988, a sua previsão está contida no art. 37, § 6º. Houve, a partir de 1946, uma mudança substancial na maneira de se verificar a culpa estatal,

dando-se maior guarida à população em relação aos Estado e seus agentes. Diante disso, constata-se o reforço dado à previsão de se responsabilizar o Presidente da República por seus atos, mormente quando vem a descumprir norma constitucional.

Verifica-se, desse modo, a ampliação da revisão judicial no ordenamento jurídico brasileiro, fazendo com que as decisões judiciais passem a interferir substancialmente na vida das pessoas, inclusive com forte influência na vida política nacional. Para tanto, importante evidenciar que para se obter uma resposta jurisdicional, faz-se necessária a efetivação de direitos individuais assegurados constitucionalmente, conforme será esclarecido na sequência.

3.1 Do Amplo Acesso ao Judiciário

Conforme já observado diversas vezes neste trabalho, a independência norte-americana, com base no constitucionalismo, consolidou a noção de separação de funções estatais exercidas pelo Legislativo, Executivo e Judiciário. Desse modo, a este passou a competir a apreciação e controle de legalidade e, sobretudo, constitucionalidade dos atos praticados pela população. Diferencia-se o momento de sua atuação nessa seara, pois enquanto o Legislativo e o Executivo fazem o controle prévio de constitucionalidade, o Judiciário faz essa análise quando a norma já está inserida no ordenamento jurídico.

Além disso, para que os juízes possam concretizar essa medida, precisam ser instados a julgar uma ação judicial. Logo, é necessário que haja a facilitação de acesso da população aos magistrados, com o objetivo de se tutelar seus direitos com base nas previsões constitucionais e legais, sob pena de ser inócuo o arcabouço jurídico estabelecer algum direito e não ser possível pleitear a sua concretização.

Sendo assim, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, inc. XXV estabelece no capítulo denominado “dos direitos e deveres individuais e coletivos” o princípio da inafastabilidade da prestação jurisdicional ou do amplo acesso ao Judiciário, consignando:

Art. 5º. XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

Previsão semelhante há no art. 3º, *caput*, Código de Processo Civil de 2015⁷. Todavia, conquanto essa seja a previsão constitucional e legal quanto ao tema, convém salientar que, para a obtenção de uma resposta efetiva de um magistrado, faz-se indispensável

⁷ Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

o preenchimento das condições da ação ou pressupostos processuais de existência e validade. Portanto, ainda que se permita um amplo acesso ao Judiciário, requer-se o cumprimento de requisitos elementares para tentar se obter uma decisão satisfatória ao seu interesse.

Diante disso, percebe-se, que, em regra, o Judiciário poderá ser acionado quando qualquer pessoa sofrer uma lesão a seu direito ou ainda quando esse seu direito estiver ameaçado. Assim, denota-se a grande possibilidade de as mais diversas situações serem submetidas ao julgamento dos magistrados, desde os assuntos mais mezinhos e ligados ao interesse de uma única pessoa, até a resolução de conflito de interesse envolvendo um grande número de interessados, podendo, inclusive, atingir toda população de um país.

Reafirma-se, então, a intenção do constituinte em permitir a maior facilidade possível de alguém provocar o Judiciário a julgar uma ação judicial, cujo consectário é outorgar ao magistrado um considerável poder perante a sociedade como um todo, sobretudo para que se efetivem normas constitucionais:

O princípio da universalidade da jurisdição, que assevera que qualquer ameaça ou lesão a direito será apreciada pelo Judiciário, consolidou-se como um axioma a toda a população. Houve uma multiplicação exponencial no número de ações direcionadas à apreciação judicial, no que se constatou uma amplitude na justiciabilidade das prerrogativas fundamentais dos cidadãos. Coroando o fortalecimento do Poder Judiciário, o Supremo Tribunal Federal ganhou uma relevância incedível em toda a sua história. Institutos normativos como as súmulas vinculantes, a obrigatoriedade de cumprimento de suas decisões e o *amicus curiae* permitem que seus pronunciamentos produzam uma maior extensão de seus efeitos e tenham uma legitimidade impactante. Em razão da crise estrutural do Legislativo, o STF começou a legislar de forma suplementar, suprimindo as omissões legislativas para atender aos ditames constitucionais. O fenômeno da judicialização e da jurisprudencialização enseja que o Pretório Excelso fuja do parâmetro da legalidade para atuar em áreas antes restritas ao poder político, interferindo na modulação das políticas públicas (AGRA, 2009, p. 21-22).

Ademais, importante observação é efetuada por Souza (2015, p. 91), ao salientar que se veda o exercício arbitrário das próprias razões, inclusive sendo conduta criminosa quem assim age, quando não permitido por lei. Portanto, o contraponto a essa vedação é a facilitação pelo Estado de resolução definitiva de conflito por uma via adequada e acessível a todos. Ou dito de outra forma, deve se efetivar o amplo acesso ao Judiciário, a partir do momento em que o Estado restringiu a utilização da força física quando da existência de divergências.

Todavia, a própria Constituição Federal traz em seu bojo também situações em que não se revela possível o amplo acesso ao Judiciário, restando mitigado esse princípio, mas por expressa previsão constitucional, a saber:

Art. 142. § 2º. Não caberá *habeas corpus* em relação a punições disciplinares militares.

Art. 217. § 1º. O Poder Judiciário só admitirá ações relativas à disciplina e às competições desportivas após esgotarem-se as instâncias da justiça desportiva, regulada em lei.

Por sua vez, o Código de Processo Civil vigente também excepciona o amplo acesso ao Judiciário, em seu art. 903, ao tratar do leilão judicial. Mas para Bonicio (2016, p. 127) seria uma previsão inconstitucional, por ferir a inafastabilidade do controle jurisdicional.:

Ao impedir a utilização de embargos, impugnação ou ação anulatória para questionar vícios do processo em que algum bem do executado tenha sido adjudicado ou arrematado, a regra do art. 903 termina por violar a garantia da inafastabilidade da apreciação do Poder Judiciário (BONICIO, 2016, p. 127).

Dessa maneira, infere-se que compete à Constituição definir os casos passíveis de serem levados à apreciação dos juízes, bem como determinar em quais casos isso não se mostra admissível. Importante verificar, assim, que o texto constitucional menciona a vedação de a lei (em seu sentido estrito), não poder excluir da apreciação do Judiciário lesão ou ameaça a direito. No entanto, como se sabe, a própria Constituição prevê em seu texto julgamentos a serem efetuados por outros órgãos estatais. Por isso, verifica-se se tratar de normatização harmônica, estabelecida na norma hierarquicamente superior às demais, demonstrando a vontade do constituinte em assim prever a competência para esses julgamentos, tendo em vista a sua importância.

Insista-se, pois, que são situações previstas constitucionalmente outorgando-se a um órgão colegiado decidir, cabendo a um juiz presidir o julgamento, sem, contudo, possuir competência para deliberar quanto ao mérito. Como exemplo, pode-se citar o julgamento efetuado pelo Tribunal do Júri (art. 5º, inc. XXXVIII, Constituição) e o julgamento efetuado pelo Legislativo, quando o Presidente da República perpetra crime de responsabilidade (art. 49, inc. IV; art. 51, inc. I; art. 52, inc. I; art. 86, *caput*, todos da Constituição).

3.2 Do Devido Processo Legal

Na *Magna Carta* de 1215 surge a noção da proteção da *law of the land*, a lei da terra ou também conhecida como *rule of the law*. No entanto, na Inglaterra, cingia-se ao seu aspecto meramente formal. Porém, vem a ganhar a sua importância efetivamente nos Estados

Unidos, com as Emendas Constitucionais V e XIV, por meio do denominado *due process of law* e *equal protection of law*, passando a significar a *igualdade na lei* e não só *perante a lei*, tendo em vista a enorme diferença entre *respeitar-se a igualdade em face da lei* e *a igualdade dentro da lei*. O primeiro texto constitucional a prever expressamente essa garantia foi a Constituição de 1988, o que não é por acaso, por ser texto constitucional da cidadania (FIGUEIREDO, 1997, p. 9-10).

Nesse sentido, transcreve-se abaixo a norma contida na Constituição atual prevendo essa garantia, em seu art. 5º, inc. LIV:

Art. 5º. LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal.

No que tange à sua gênese, pode-se reiterar que é oriunda da Inglaterra:

A notícia histórica mais antiga dessa expressão é do direito inglês, quando, em 1354, a Magna Carta é “confirmada” durante o reinado de Eduardo III, e surge o *Statute of Westminster of the Liberties of London* que, no Capítulo 29 da Magna Carta de 1215, promove a troca da expressão “per legem terrae” pela expressão “due process of law” (BONICIO, 2016, p. 67).

Quanto à sua aplicabilidade, Maciel (1994, p. 99) menciona que na Inglaterra esse princípio possuía um viés de controle sobre o parlamento, pois este detinha muita autonomia. Contudo, quando incorporado ao sistema norte-americano, havia um *judicial control* quanto às leis do Congresso, por haver uma Constituição escrita e rígida, irradiando também essa limitação à atuação do Executivo e do Judiciário, não podendo dispor contrariamente ao texto constitucional. E o referido autor prossegue com o seu esclarecimento, no seguinte sentido:

[...] Como se percebe, a jurisprudência dos tribunais, tanto estaduais quanto federais, procurou dar uma conotação de direito natural à cláusula *due process*, pois, do contrário, o legislativo poderia, a seu bel-prazer, bulir em regras puramente processuais, tendo-as por justas, lícitas e retas sem que, no fundo, elas apresentassem tal densificação (MACIEL, 1994, p. 99).

Ademais, citando julgados estadunidense, Maciel (1994, p. 99) esclarece o entendimento do Justice John M. Harlan ao julgar o caso *Poe v. Ullman*, asseverando “que a cláusula *due process*, caso fosse tomada só como garantia processual, seria ineficaz na defesa contra lei que pusessem em risco a vida, a liberdade e a propriedade do indivíduo.”

Denota-se, dessa forma, que o devido processo legal, além de referir-se ao procedimento e à forma, embrenha-se também com o mérito, sob pena de ineficácia do

instituto, como assentado acima. Portanto, quando instado a se manifestar sobre o *due process of law*, o Judiciário certamente terá que fazer uma análise em relação à proporcionalidade da medida adotada, adentrando-se, eventualmente, no mérito da matéria *sub judice*.

Trata-se de um princípio constitucional que possui grande relevância para o ordenamento jurídico, pois seu teor deverá ser assegurado a quem tenha alguma restrição em seu direito ou patrimônio num procedimento em que lhe se permita potencialmente essa privação.

3.3 Da Ampla Defesa e do Contraditório

A pessoa que possui contra si uma investigação, um procedimento administrativo ou uma demanda judicial tem o inato direito de se defender da maneira ampla, permitindo-se a utilização de todos os meios de defesa, podendo ofertar contestação, exceção, impugnação, nulidades, questão prejudicial, questão de ordem, sustentação oral, dentre outras medidas.

Trata-se, pois, de medida essencial para salvaguardar, a quem está sendo acusado, a oportunidade de apresentar a sua versão sobre aquele fato a ele imputado, conforme esclarecimento efetuado por May & Filó (2015, p. 157):

A ampla defesa só estará plenamente assegurada quando uma verdade tiver iguais possibilidades de convencimento do magistrado, quer seja ela alegada pelo autor, quer seja pelo réu. Às alegações, aos argumentos e às provas trazidos pelo autor é necessário que corresponda uma igual possibilidade de geração por parte do réu. Deve-se empreender um esforço constante no sentido de se superar as desigualdades formais em benefício da geração de uma igualdade real.

O contraditório, por sua vez, se insere dentro da ampla defesa. Quase que com ela se confunde, na medida em que uma defesa hoje em dia não pode ser senão contraditória. O contraditório é, pois, a exteriorização da própria defesa. A todo ato produzido caberá igual direito da outra parte de se opor e lhe dar a versão que convenha, ou ainda de fornecer uma interpretação jurídica diversa daquela feita pelo autor.

Esse princípio constitucional-processual pode também ser conceituado como a forma de se assegurar o pronunciamento das partes em todo tipo de processo ou procedimento:

Na realidade, o princípio do contraditório determina que ambas as partes possam pronunciar-se sobre o ato ou os fatos introduzidos pelo juiz no processo, razão pela qual, antes que seja proferida qualquer decisão que possa afetar o interesse das partes, é importante e decorre do princípio do contraditório, que o tribunal confira a ela a oportunidade de se pronunciar. Assim, seja qual for o tipo de processo ou de procedimento, será vedada a prolação de decisão ou sentença sem a prévia oitiva da parte eventualmente prejudicada pela decisão. Ao contrário senso, se a decisão lhe for favorável, não será necessária a sua prévia oitiva (SOUZA, 2015, p. 191).

Constata-se, diante disso, que o objetivo dessa norma é possibilitar, a quem pode ter em seu desfavor uma decisão judicial ou administrativa, dar a sua versão sobre o fato, apresentado a sua defesa e contrariar as condutas a ele imputadas. O referido autor também a denomina como proibição de decisões-surpresa.

Possui previsão constitucional nos seguintes termos:

Art. 5º. LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

Por sua vez, o Código de Processo Civil corrobora essa previsão logo em seu início:

Art. 9º Não se proferirá decisão contra uma das partes sem que ela seja previamente ouvida.
Parágrafo único. O disposto no *caput* não se aplica:
I - à tutela provisória de urgência;
II - às hipóteses de tutela da evidência previstas no art. 311, incisos II e III;
III - à decisão prevista no art. 701.

Da clareza das normas acima transcritas, verifica-se a relevância desse instituto no ordenamento jurídico brasileiro, bem como a necessidade de sua observância no âmbito judicial e no extrajudicial. Todavia, suas exceções estão expressas em situações em que a medida poderia ser inócua. Logo, trata-se de mais um princípio relacionado à revisão judicial, mormente quando desobedecido o seu preceito, sendo passível de o Judiciário controlar atos que descumpriram essa norma.

3.4 Da Segurança Jurídica

No Estado Democrático de Direito, a segurança jurídica assume grande destaque, sobretudo para que a cidadania não possa ser surpreendida com reviravoltas em face de situações já consolidadas. Segundo Carvalho (2013, p. 35), a segurança jurídica se trata de sobreprincípio para o qual se volta todo o sistema jurídico brasileiro. E, prossegue o referido autor relatando que, embora não se tenha notícia de algum ordenamento que a contenha como regra explícita, ainda assim mostra-se difícil uma ordem jurídico-normativa que não ostente o princípio da segurança. Logo, na experiência jurídica ocidental, a manutenção da segurança jurídica constitui pressuposto para o bom funcionamento de um ordenamento (CARVALHO, 2013, p. 50-51). E arremata a forma como se concretiza a segurança jurídica, notadamente com a utilização de outros princípios:

Por isso, o constituinte erigiu regras que servem como diretrizes aos destinatários normativos, tais como os princípios da legalidade, da igualdade, da irretroatividade, da anterioridade etc., cuja observância implementa o sobreprincípio da segurança jurídica, vetor relevantíssimo do sistema (CARVALHO, 2013, p. 64).

Ademais, imperioso verificar a sua relevância para a esfera jurídico-constitucional brasileira:

A Constituição Federal de 1988 assentou a segurança jurídica como um direito fundamental, pois garantiu aos cidadãos que a ordem jurídica efetivasse seus direitos por meio da realização dos direitos por eles buscados (ALONSO; CASTILHO, 2017, p. 176).

Sob outro prisma, Barroso (2019, p. 101) esclarece que, além da norma posta, necessita-se que haja uma atenção especial à conduta dos tribunais quanto à segurança jurídica, ao se referir à importância da valorização dos precedentes judiciais e a observância da jurisprudência, para poder se gerar uma estabilidade:

Modernamente, generaliza-se o entendimento de que a norma não é apenas o enunciado abstrato, mas o produto de sua interação com a realidade. Norma é o produto da interação entre o enunciado normativo e a realidade fática. Nesse ambiente, o Direito é aquilo que o Tribunal competente diz que ele é. Para que as pessoas possam ter previsibilidade nas suas condutas e estabilidade nas suas relações jurídicas, é preciso que esse Direito seja constante.

Trata-se, então, de consideração de destaque a ser levada em conta pelos magistrados, pautados pela máxima de que a segurança jurídica seja um sobreprincípio inserto no ordenamento jurídico brasileiro. Nesse sentido, Costa (2014, p. 191) assevera, ao tratar da segurança jurídica e da previsibilidade das decisões judiciais:

Para que haja previsibilidade, contudo, os casos concretos semelhantes devem ser decididos de forma semelhante, pois só assim a sociedade pode objetivar suas expectativas de comportamento e agir segundo um cálculo de probabilidade das ações alheias. [...]

O que se deve evitar, contudo, é a imprevisibilidade das decisões judiciais, que acaba levando à insegurança jurídica, devido ao fato do jurisdicionado não saber o que deve fazer para agir conforme o Direito.

Contudo, o autor demonstra que não seria possível obrigar um magistrado a decidir de forma idêntica, casos semelhantes, tendo em vista a sua autonomia ao apreciar e julgar o caso concreto. No entanto, a fundamentação deverá ser bem realizada para demonstrar ao jurisdicionado a forma como foi construída essa decisão e, sobretudo, a conclusão a que

chegou o juiz naquele julgamento. E complementa:

No paradigma do Estado Democrático, espera-se que o Direito seja caracterizado pela estabilidade e pela predeterminação. Em que pese tratar-se de uma utopia, não há dúvidas de que um mínimo de previsibilidade deve ser assegurado, evitando-se a existência de decisões contraditórias que impliquem no revolvimento dos sustentáculos do ordenamento jurídico. [...]

Exsurge, assim, a trilogia fundamental: previsibilidade, segurança jurídica e tutela dos direitos fundamentais se implicam e se relacionam de maneira tal que estudar uma dessas manifestações requer imediatamente um mergulho nas outras, sob pena de se desvirtuar o estudioso dos próprios fins do Direito (COSTA, 2014, p. 191).

Denota-se que a segurança jurídica e a previsibilidade das decisões judiciais são forma de se externar a tutela dos direitos fundamentais das pessoas, tendo em vista que esta deve saber minimamente de antemão como será julgada aquela sua situação fática, caso seja levada ao Judiciário para a sua apreciação e julgamento. E, conquanto não se tenha adotado no Brasil o sistema da *commom law*, é certo, porém, que há diversos institutos fazendo com que se chegue próximo à sua estrutura, tais como: súmula, súmula vinculante, incidente de resolução de demanda repetitiva, repercussão geral.

Por isso, para fins de melhor compreensão da cidadania quanto ao posicionamento a ser adotado pelo Judiciário, seria de todo prudente que se observassem mais os precedentes judiciais, gerando uma maior sensação de segurança e previsibilidade quanto às decisões emanadas dos magistrados brasileiros, notadamente quando se constata um enorme número de processos judiciais, diante da cultura da judicialização dos conflitos de interesses, fazendo com que os juízes possuam grande relevância social, devendo, dentro do possível, padronizar seus julgamentos.

3.5 Do Precedentalismo

Outra faceta da segurança jurídica refere-se à importância de se manter uma coerência quanto às decisões judiciais adotadas em determinado momento num país, sobretudo quando oriundas de sua corte constitucional. Logo, não se mostra saudável a coexistência de posicionamentos diversos ou até antagônicos advindos do Judiciário, quando provocado a julgar situações análogas ou até idênticas. Por isso, a necessidade de serem valorizados os precedentes judiciais, cuja finalidade é a uniformização da jurisprudência, para casos semelhantes, conforme destacado por Brito & Fogaça (2017, p. 115):

Com um sistema precedentalista que realmente mereça ter essa denominação, visa-se e espera-se que os fundamentos determinantes do próprio precedente venham a produzir o efeito expansivo de, de fato, vincular o julgador do novo caso que a ele for submetido. Lógico que, para isso, o novo caso deverá guardar similitude com o primeiro. E, se isso ocorrer, esses fundamentos serão capazes de fazer com que a decisão do novo caso seja similar a do precedente [...].

A propósito, para fins de se salvaguardar a segurança jurídica e previsibilidade das decisões judiciais, mostra-se prudente a vedação de mudança repentina de entendimento pelos tribunais, especialmente para não se frustrar a expectativa depositada pela cidadania naquela corte:

Além de uniformizarem sua jurisprudência, os tribunais deverão mantê-las estável e confiável. Quando o precedente de um mesmo tribunal ou de um a ele superior não é aplicado a um caso atual, há ofensa à isonomia e à segurança jurídica dos jurisdicionados, o que não se pode admitir diante da atual ordem constitucional. [...] A instabilidade da jurisprudência pode acontecer tanto quando o julgador ignora um entendimento antes adotado como quando o conhece, mas simplesmente passar dar tratamento diverso à mesma questão. Uma mudança repentina maltrata a isonomia entre os jurisdicionados e não proporciona segurança jurídica, impedindo que pessoas e empresas possam planejar as condutas que tomarão ao longo de suas vidas, com base no ordenamento jurídico, do qual os precedentes vinculantes também fazem parte (BRITO; FOGAÇA, 2017, p. 118-119).

Aliás, o sistema jurídico nacional já caminha no sentido de se valorizar os precedentes, com a criação de institutos como a repercussão geral, incidente de resolução de demanda repetitiva, dentre outras formas de se aproximar da *commom law*, em que o precedente tem grande relevância.

Na repercussão geral, inserto como requisito de admissibilidade de recurso extraordinário a ser apreciado pelo Supremo Tribunal Federal pela Emenda Constitucional nº 45 de 2004, o objetivo é fazer com que a mais alta corte do país venha a julgar somente lides com relevância do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, que ultrapassem os interesses subjetivos da causa, conforme preconizado no art. 1.035 do Código de Processo Civil. Assim, quando reconhecida a repercussão geral, as demais ações judiciais que tenham o mesmo objeto ficarão sobrestadas, aguardando a deliberação do Supremo Tribunal Federal. E, quando julgada, haverá a sua aplicação imediata aos processos que estavam sobrestados, bem como será importante a sua observância pelas cortes inferiores às causas que tratem desse mesmo assunto. Verifica-se que é uma forma de uniformizar o entendimento jurisprudencial, além de ser um método de economia processual também.

Já o incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR), fora instituído pelo Código de Processo Civil de 2015, a partir de seu art. 976, cujos requisitos são: i) efetiva

repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito e ii) risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica.

Percebe-se, dessa forma, que o Legislativo está atento à realidade nacional, valendo-se do posicionamento jurisprudencial e também da colaboração da doutrina mais recente para fins de otimização da prestação jurisdicional. Fruto dessa perspectiva, fora a promulgação do Código de Processo Civil de 2015:

O novo CPC, aliás, põe fim a várias dúvidas apresentadas pela jurisprudência, demonstrando, ao menos nesse ponto, a grande vantagem de uma legislação que se mostra atenta aos problemas reais e que, de acordo com a experiência acumulada pela jurisprudência e pela doutrina ao longo das últimas décadas, oferece soluções adequadas a resolver os problemas do sistema (BONICIO, 2016, p. 138-139).

Logo, o Código de Processo Civil vigente acabou por inserir na legislação práticas já adotadas pelos tribunais e com posicionamento sedimentado pelos estudiosos dessa área.

Portanto, o supracitado Código acabou por valorizar o uso dos precedentes judiciais, demonstrando a preocupação do legislador com o entendimento consolidado nas cortes. Porém, não significa, necessariamente um caminho para a *common law*, mas um sistema íntegro e coerente:

Talvez, melhor do que afirmar que o direito brasileiro estaria passando por um processo de “*commonlização*”, algo que se daria pela própria lógica dos precedentes, seja mais adequado perceber que o direito jurisprudencial e todas as referências legislativas, contidas ou não no código, que dizem respeito à aplicação de decisões passadas ou outras técnicas similares, devam observar as noções de integridade e coerência (VIANA; NUNES, 2018, p. 222).

Insista-se, então, que se acabou disciplinando em lei práticas adotadas pelo Judiciário de forma reiterada. Entretanto, cabe a reflexão se seria essa conduta necessária, tendo em vista a praxe judicial nesse sentido. Ou seja, seria suficiente o entendimento jurisprudencial para assegurar essa forma de agir ou, de fato, fazia-se necessária legislação nesse sentido?

Essa ponderação se mostra relevante para o presente trabalho, pois a Constituição de 1988 reza expressamente que o *impeachment* deve ser objeto de lei especial. Todavia, a regulamentação da matéria decorre da Lei nº 1.079/50, editada sob a égide de 1946. E, em que pese haver sido recepcionada pela Constituição vigente, contém diversos dispositivos tidos por inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal. Além disso, essa corte já teve oportunidade de apreciar o tema com profundidade ao julgar o Caso Collor e o Caso Dilma.

Porém, se for compreendida pela necessidade de ser promulgada nova lei quanto ao *impeachment*, novas celeumas poderão surgir no Legislativo, pois durante o trâmite do

processo legislativo para a elaboração de nova lei, poderão não prevalecer os posicionamentos jurisprudenciais já consolidados. Não se olvida, para tanto, tratar-se de instituto com enorme interesse político, indispensável para os rumos de um país. Logo, pode ser que, em vez de se mitigar a divergência, ocorra diametralmente o oposto, com o surgimento de novas discussões acaloradas quanto ao assunto. Essa situação poderia gerar uma insegurança jurídica, tendo em vista o fato de o Judiciário poder não entender que o teor da nova lei seria integralmente constitucional.

Contudo, o cerne da questão é saber se efetivamente seria indispensável uma lei para dispor sobre tema que está pacificado pelos tribunais. Ou dito de outro modo, seria suficiente a forma com que está disposta a matéria ou realmente seria aconselhável a sua nova previsão legal?

Para tanto, convém registrar a existência do fenômeno da legolatria, consubstanciada no governo das leis e não mais dos homens, com substancial relevância com a edição de códigos, especialmente o Código Civil (MASSAÚ, 2018, p. 321). Logo, a legolatria decorre da ideia de maior valia à lei (SIQUEIRA; BRITO, 2014, p. 439), o que geraria certamente um maior engessamento de quem julga.

Com isso, a contraposição à legolatria seria a precedentelatria, neologismo ligado à preponderância dos precedentes. Assim sendo, reforçaria a noção de que os posicionamentos adotados pelos tribunais em julgamentos anteriores teriam maior força que o próprio texto legal, tendo em vista que preponderaria a interpretação dada à constitucionalidade à lei por quem a aplicou no caso concreto, em detrimento de seu texto com previsões em abstrato.

Relevante notar ainda que a legolatria está relacionada aos países que adotam a *civil law*, em regra de origem da Europa continental. Em contrapartida, a precedentelatria possui relação intrínseca com a *commow law*, de origem inglesa. Vale destacar ainda, pela relevância, a diferença de ambas, de acordo com a sua origem, em esclarecimento efetuado por Siqueira & Brito (2014, p. 456):

O medo do “governo dos juízes” era latente no mundo da *civil law*, enquanto na *common law* a atuação judicial na defesa das liberdades individuais era bastante aceita e desejada, o Poder Judiciário invocava a *common law* contra as arbitrariedades do rei.

No Brasil, se reluta em aplicar os precedentes, mesmo quando possua efeito vinculante, sob o pretexto de se ferir o livre convencimento motivado dos magistrados, bem como a evolução do direito no país (BRITO; FOGAÇA, 2017, p. 112).

Destarte, conclui-se que se dispensa nova lei para disciplinar o *impeachment* no Brasil, ao se levar em consideração que o tema está já bem disciplinado pela Constituição e norma infraconstitucional, bem como possui robusta jurisprudência quanto ao assunto, devendo ser valorizados os precedentes ligados a esse instituto, sobretudo pela *sui generis* condição brasileira de possuir dois casos de cassação de mandato presidencial pelo reconhecimento de prática de crime de responsabilidade e com farta apreciação efetuada pelo Judiciário, diante de diversas ações judiciais sobre o assunto.

Outra questão de suma importância poderia surgir: poderia uma emenda constitucional retirar a possibilidade de *impeachment* do Presidente da República? Ou então, poderia uma emenda constitucional alterar alguma regra desse processo para apurar os crimes de responsabilidade do Chefe do Executivo?

Nesse ponto, necessário destacar o entendimento de Lima (2018, p. 123) sobre as emendas constitucionais:

Dentre as diversas características de uma emenda constitucional, destacou-se aquela que mais interessaria para fins de atenuação das preocupações teóricas em torno da supremacia judicial feita pelos constitucionalistas políticos, qual seja, a possibilidade de exercício de emenda para a reversão da interpretação concedida anteriormente pelas cortes constitucionais. Isso significa dizer que os potenciais riscos de controle judicial de constitucionalidade poderiam ser contidos a partir do momento em que suas decisões pudessem contar com a reversão mediante emenda [...].

Com base nessa situação, não se mostraria adequada a adoção de emenda constitucional com o objetivo de proceder alteração de norma constitucional, notadamente se for editada emenda para fins de burla ao entendimento emanado do Supremo Tribunal Federal, que já se encontra consolidado em relação a esse tema.

Diante disso, verifica-se a impossibilidade de se excluir o *impeachment* do Presidente da República, tendo em vista que a sua responsabilidade é consectário inerente ao seu cargo, sob pena de emergir um déspota. Além disso, a responsabilidade do agente público é essencial ao presidencialismo, constitucionalismo e estado democrático de direito.

Ademais, embora intrigante o fato de uma emenda constitucional vir a alterar o procedimento do *impeachment*, notadamente quando já há um entendimento consolidado pelo Legislativo em sua função de julgador, bem como pelos posicionamentos adotados pelo Judiciário, quando instado a julgar casos submetidos à sua jurisdição, não se revelaria salutar uma alteração constitucional para fins de burlar precedentes judiciais consolidados.

Almejando melhor esclarecer sobre os precedentes, Brito & Fogaça (2017, p. 123-

124) asseveram que certos termos passaram a ser essenciais para a compreensão dos julgamentos proferidos pelas cortes de justiça, expressões que inclusive encontram previsões no Código de Processo Civil: i) *ratio decidendi* (razão de decidir), também denominada de “circunstâncias fáticas do precedentes” (art. 926, § 2º, CPC), “tese jurídica adotada” (art. 927, § 2º, CPC) e “fundamentos determinantes da decisão” (art. 489, § 1º, inc. V, CPC); ii) *distinguishing* (distinção), sendo passível de nulidade a decisão que “deixar de seguir súmula, jurisprudência ou precedente sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento” (art. 489, § 1º, inc. VI, CPC) e iii) *overruling* (superação), o supracitado dispositivo legal também prevê a nulidade da decisão que não demonstrar que houve a superação do precedente (art. 489, § 1º, inc. VI, CPC), além disso será possível a adoção de audiências públicas e a participação de *amicus curiae* na rediscussão de tese, antes de se tomar a decisão de sua alteração (art. 927, § 2º, CPC), sendo que, em havendo alteração de entendimento, revela-se a possibilidade de modulação temporal dos efeitos da decisão tomada pelo Supremo Tribunal Federal, no interesse social e da segurança jurídica (art. 927, § 3º, CPC).

Portanto, quanto ao *impeachment*, os precedentes possuem grande valor, eis que, por meio de destacadas decisões judiciais, concretizou-se a melhor compreensão desse instituto jurídico-político.

3.6 Da Revisão Judicial no Processo de *Impeachment*

Com o advento do constitucionalismo e do presidencialismo, verifica-se que a premissa para a democracia é a possibilidade de se responsabilizar os mandatários que venham a descumprir o regramento constitucional e legal. Por isso, diversamente da monarquia absolutista em que o rei tudo podia e por nada era responsabilizado, no regime democrático, os representantes do povo serão eleitos para atuarem em nome da coletividade, mas terão que desempenhar as suas atividades como previstas no ordenamento jurídico, sob pena de sofrerem sanções.

Desse modo, compete registrar que a “Constituição americana criou no mundo o presidencialismo” (FIUZA, 1987, p. 71). E, conforme salientado por Sadek (2013, p. 4), na Independência Norte-Americana há uma ruptura em relação ao sistema de governo que então vigorava em muitas nações, com o propósito de se inibir práticas abusivas dos governantes:

O presidencialismo, nascido nos Estados Unidos da América do Norte, representa a primeira experiência de uma organização política construída em oposição à monarquia absolutista. A preocupação central dos “pais fundadores” da república norte-americana era combater o poder em si mesmo, identificado como potencialmente arbitrário. Daí a busca de elementos capazes de enfraquecê-lo e/ou de encerrá-lo em limites estreitos [...].

Denota-se que a responsabilização do Presidente da República por seus atos é consectário lógico desse novo sistema de governo, evidenciando-se a responsabilidade estatal e de seus agentes, quando contrariarem as normas vigentes. Portanto, a premissa do presente trabalho é demonstrar a grave consequência a ser imposta ao Chefe do Executivo caso venha a perpetrar fato tipificado como crime de responsabilidade, podendo culminar na cassação de seu mandato presidencial, o denominado *impeachment*. Porém, a sua problemática é verificar se essa sanção imposta pelo Legislativo, poderia ser revista pelo Judiciário.

Impende lembrar, para tanto, que é consabida a importância que os magistrados passaram a deter no cenário nacional, sobretudo após a Constituição de 1988, tendo em vista a grande judicialização de temas que outrora eram resolvidos em outras esferas. Verifica-se, assim, grande participação do Supremo Tribunal Federal em momentos delicados no panorama brasileiro, sendo instado, em diversas ocasiões, a dar a palavra final em assuntos de enorme interesse nacional, tais como: político, econômico, social.

E, como salientado por Caggiano (2011, p. 18), no constitucionalismo o Judiciário ganha destaque, sobretudo para poder manter hígida a aplicabilidade da Constituição:

Mister é anotar que o alargamento do campo de ação do Poder Judiciário decorreu da preocupação com o futuro democrático, o que sensibilizou juristas e políticos incentivando o desenvolvimento dos processos constitucionais e a ampliação do espectro do controle de constitucionalidade, protegendo as soberanas regras insculpidas na Constituição. Esta – nos termos da visão da doutrina do *judicial review* – deve ser respeitada, sob pena de desabamento de toda a teoria construída por força do constitucionalismo e, conseqüentemente, irreparáveis danos aos ideais e práticas democráticas.

Diante disso, Vieira (2008, p. 456) chega a classificar de supremocracia esse fenômeno, concluindo ser: “Difícil julgar se o fenômeno da *supremocracia* é positivo ou negativo, ainda mais quando o discutimos no contexto de inúmeras decisões importantíssimas do Supremo”. Noutras palavras, para o referido autor, a supremocracia estaria ligada à noção do governo do Supremo Tribunal Federal, ao se levar em consideração a grande atuação da corte no deslinde de assuntos das mais diversas naturezas, com base em competência outorgada constitucionalmente.

Contudo, a atuação do Judiciário não pode se dar ao seu livre alvedrio. Com isso,

Alves & Oliveira (2015, p. 176) frisam que o controle externo efetuado pelos magistrados deve se pautar pelo direito, que estaria pautado por balizas previamente estipuladas:

E isto é assim porque, ora, não há como defender um controle de Poder que não tenha também um controle. Em outras palavras, como criticar a faculdade das maiorias de decidir (ou não decidir) sobre qualquer coisa e, ao mesmo tempo, entregar a faculdade de atuar de maneira ativista ao Judiciário? Também aqui há que se controlar o poder!

É inviável continuar a defender um ativismo judicial como via de “correção” da democracia. Mas também, entende-se, se e enquanto uma democracia madura exige um controle externo, tal controle deve emergir do próprio direito. Ou seja, o direito deve ser ferramenta de controle da política, observando-se a ordem constitucional.

Por derradeiro, não há como deixar de ressaltar que em momento algum se retrocede em detrimento do pluralismo e da inclusão, mas o que se faz é questionar se de fato o ativismo judicial viria como forma legítima e adequada de sua efetivação.

A resposta que se apresenta, então, ao fim e ao cabo, reside na ideia de que esse controle externo seja de fato exercido - e pelo judiciário -, mas não de forma ativista, mas sim pelo direito e *contido* pelo direito. Há que se ter controle do poder, mas um controle *controlado* e legitimado pela ordem constitucional. Tal ideia, contudo, demanda uma rígida observância do *como* se interpretar o direito, que, entende-se, remonta à nova hermenêutica.

Ou dito de outro modo, os magistrados devem pautar a sua atuação com base no ordenamento jurídico. Portanto, quando se está a falar em controle da política, está a se levantar a bandeira de que o direito é a ferramenta que controla a política. Eis a solução a ser dada à problemática do trabalho em tela: embora caiba ao Legislativo proceder ao julgamento de crime de responsabilidade do Presidente da República, deverão ser observados todos os cânones estabelecidos para tanto, inclusive com severa observância do devido processo legal, ampla defesa e contraditório. Entretanto, estará o Judiciário impedido de se imiscuir na decisão de mérito tomada pelo Parlamento, permitindo-se tão somente a sua intervenção para aferir se foram desobedecidos direitos fundamentais do acusado, o que poderia macular o julgamento então efetuado.

Não se olvida, todavia, a diferença do julgamento proferido pelo Legislativo e pelo Judiciário:

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, aliás, pondera que a aplicabilidade do *due process of law* (devido processo legal) ao *impeachment* deve levar em consideração a natureza política do processo, observando-se as normas específicas da Constituição e da lei, distinguindo-o, portanto, do processo judicial pela prática de crime comum pelo Presidente da República. Considera que o Senado sujeita-se a regras jurídicas, regras, contudo, próprias, previamente estabelecidas pelo legislador; mas, como órgão político, investido da função - que lhe é privativa - de processar e julgar o Presidente da República pela prática de crimes de responsabilidade, não está inteiramente sujeito às rígidas regras a que estão submetidos os órgãos do Poder Judiciário (BRINDEIRO, 2009, p. 1.124).

Sabe-se, porém, que, no caso do *impeachment*, o julgamento é efetuado pelo Legislativo, investido de sua função atípica, por isso não se submete à rigidez a que está sujeito o Judiciário quando está a julgar, sua função precípua. Diante disso, como observado pelo autor acima, a análise do *due process of law* no julgamento realizado pelo Legislativo não pode deixar de levar em consideração o fato de se tratar de um julgamento político.

Contudo, a problemática a ser objeto da presente pesquisa é se esse julgamento poderá sofrer controle jurisdicional, havendo certa divergência de entendimento no que tange a essa situação:

Embora não se deva exagerar a dimensão jurídica de tal instituto, em face de fatos como o caráter nitidamente político do julgamento, o caráter híbrido mencionado não deixa de causar perplexidades e de abrir margem para dúvidas sobre a abrangência e os limites dos aspectos jurídicos no âmbito de sua aplicação. Cabem dúvidas significativas, assim, sobre a amplitude da incidência do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório no *impeachment*, por exemplo. Diante disso, parece possível afigurar a possibilidade de diferentes respostas para o complexo problema da possibilidade de revisão judicial de decisões destituídas proferidas nesses diferentes sistemas de responsabilização de agentes públicos [...] (IENSUE; SGARBOSSA, 2016, p. 273).

Inclusive Soares (2015, p. 144) defende a possibilidade de revisão judicial do *impeachment*, manifestando a sua discordância ao entendimento sufragado pelo Min. Paulo Brossard no julgamento do Mandado de Segurança nº 21.564: “[...] porquanto o fato de a Constituição haver administrado o que Sua Excelência chama de “competência privativa ora da Câmara, ora do Senado”, não tem o condão de alijar o controle judicial inerente ao moderno Estado Democrático de Direito.”

Ademais, necessário destacar que, para esclarecer sobre a possibilidade de revisão judicial do processo de *impeachment*, outras situações análogas podem ser utilizadas para constatar se isso seria possível, por isso ilustram bem a controvérsia a possibilidade de controle judicial sobre “decisões políticas” (*political questions*) ou, ainda, a possibilidade de controle judicial quanto ao mérito do ato administrativo, em sistemas de jurisdição una (IENSUE; SGARBOSSA, 2016, p. 275).

Portanto, a partir deste momento, será efetuada uma análise de como era o posicionamento do Judiciário em relação à revisão judicial do mérito dos atos administrativos, demonstrando-se na sequência a posterior alteração desse entendimento. O objetivo é evidenciar a transformação das decisões judiciais ao longo do tempo, culminando na atual posição quanto ao tema.

Insista-se, pois, que de modo elucidativo será abordada situação semelhante ao

objeto do presente estudo, com o objetivo de verificar se a conclusão tomada no exemplo poderá servir de parâmetro para a eventual possibilidade da revisão judicial do *impeachment*.

Partindo para a análise da revisão judicial dos atos administrativos, insta salientar que outrora não se permitia ao Judiciário rever atos administrativos discricionários praticados pelo gestor público. Ou seja, nesses atos a lei outorga certa autonomia para o administrador público deliberar quanto à mais adequada medida a ser tomada em dada situação, segundo o seu juízo de conveniência e oportunidade, mas sempre obedecendo as balizas normativas mínimas em relação à matéria. Percebe-se, então, que se trata de forma diversa dos atos administrativos vinculados, em que não é concedido ao administrador público o juízo de conveniência e oportunidade, posto que o ordenamento jurídico já lhe impõe a conduta a ser realizada, quando preenchidas as condições legais. Denota-se, portanto, que em ambas as categorias de atos administrativos, a Constituição e a legislação preveem os limites a serem observados pelo gestor público, podendo ser mais amplos ou mais restritos.

Por isso, o Judiciário pode ser acionado a realizar a revisão de atos administrativos praticados pelo gestor público que contrariem as previsões constitucionais e legais quanto ao tema. Neste caso, a decisão judicial pode reconhecer a afronta ao ordenamento diante da inobservância, por exemplo, da formalidade exigida para a prática daquele ato administrativo. Essa situação é pacífica, diante da restrita forma imposta. A dúvida paira, porém, sobre a hipótese de o magistrado determinar qual a melhor opção a ser efetuada pelo Executivo, quando lhe era possível escolher alternativas, no caso de atos discricionários. Ora, se o ordenamento permite quaisquer dessas condutas insertas na Constituição e na legislação pertinente, estaria o Judiciário apto a realizar revisão desse ato, mesmo estando englobado nas possibilidades permitidas nessas normas?

Antes de responder essa indagação, deve se ressaltar que, tanto para os atos administrativos vinculados, como para os discricionários, há adstrição quanto à competência, forma e finalidade. Portanto, esses requisitos são limitados, padronizados, sem possibilidade de escolha. Porém, para os atos discricionários a liberdade de decisão é assegurada em relação ao motivo e objeto (RIBAS; CASTRO, 2015, p. 95).

E no que tange ao controle judicial a ser efetuado pelo Judiciário quanto aos atos administrativos discricionários, os referidos autores trazem esclarecimentos no sentido de que houve mudança de entendimento em relação à essa revisão judicial do mérito desses atos, concluindo que:

Assim, os doutrinadores vêm abandonando a corrente clássica ora mencionada, de forma que o mérito, antes intocável, passou a ser objeto de análise, desde que conjugado com os princípios consagrados na Constituição, como meio de se coibir abusos de poder ou eventuais negativas ao texto constitucional por parte dos agentes da administração.

No entanto, essa ampliação do controle jurisdicional não pode ir ao extremo, a ponto de substituir o papel do administrador. Justamente por isso, o Poder Judiciário, dependendo do caso concreto, poderá analisar os atos discricionários quando estes estamparem alguma ilegalidade, abuso de poder, injustiça ou irrazoabilidade, e, em hipóteses excepcionais, poderá até mesmo proferir decisões mandamentais de modo a garantir os princípios e garantias constitucionais (RIBAS; CASTRO, 2015, p. 112).

Isso posto, verifica-se que há uma alteração recente de entendimento, passando-se a aceitar a intervenção do Judiciário em face dos atos administrativos discricionários, algo que, até então, não era acolhido. Desse modo, evidencia-se que, em relação aos atos administrativos vinculados, a eventual afronta às normas constitucionais e legais sempre fora mais fácil de ser aferida, sendo passível de controle judicial, o que não gerava dúvida. Mas, quanto aos discricionários, havia ainda muita restrição, algo que foi relativizado ultimamente.

Corroborando esse entendimento, com fundamentação constitucional para o tema, asseverando a permissão do controle externo do ato administrativo pelos magistrados, segue o esclarecimento de Burgo (2013, p. 76):

Deixada de lado a divisão binária de fundamentação dos atos administrativos, cabe perquirir se, então, nenhum deles se submeteria ao controle externo – e aqui interessa a análise do controle judicial – ou, ao contrário, se todos estariam predispostos à reavaliação. A pergunta não exige maiores divagações para que se chegue à sua resposta: todos os atos estarão, em maior ou menor grau, propensos ao controle judicial. Isso porque, como já se disse, eles agora extraem seus fundamentos diretamente da Constituição e é justamente o Poder Judiciário o encarregado pela vigilância da boa aplicação dos preceitos constitucionais.

Em complemento à essa perspectiva, impende salientar que resta dúvida ainda se poderia o Judiciário determinar qual a postura mais consentânea ao ordenamento jurídico, fazendo substituir a atuação do administrador público por uma determinação judicial. Ou então, em vez de assim agir, deveria impor ao gestor público quais as condutas a serem implementadas. Parece mais adequada esta postura, com a ressalva de que deveria consignar um prazo para a sua realização, sob pena de sanção ao agente público e fazendo valer a decisão judicial como título hábil, quando decorrido o interregno para a tomada de atitude pelo mandatário.

Essa opção favorece a fragilização da ingerência do Judiciário em relação ao Executivo, pois haveria uma ordem para que este venha a dar cumprimento à norma constitucional. E, desde que não executada no prazo essa decisão, poderia o juiz vir a

substituir a inércia do gestor público, isto é, somente desse modo, após instar o administrador público a atuar antes.

O que se pretende evitar é o denominado ativismo judicial, atitude atrelada à concepção de que os magistrados acabam por se imiscuir na gestão pública. Essa postura, a princípio, feriria a previsão constitucional de separação das funções estatais, em que se outorga ao administrador público a execução das leis e a tomada de decisões com o propósito de gerenciar a coisa pública em sua seara de atuação, e não ao magistrado.

Não se olvida, porém, que não é incomum o Judiciário ver o Executivo descumprir a decisão judicial proferida no caso concreto. Desse modo, se não se impuser prazo ao administrador público para cumprir a sua determinação, bem como substituir a inércia deste, o seu julgamento poderá se tornar inócuo. Então, aconselha-se que se permita ao Chefe do Executivo que, num primeiro momento, venha a cumprir o entendimento judicial para aquele fato. E, caso instado a tanto, mesmo assim venha a se quedar inerte, a partir desse momento a determinação judicial passaria a valer, independentemente da vontade do gestor público.

Ressalve-se, entretanto, que essa postura poderia ser tomada pelo Judiciário quando a norma constitucional impuser ao administrador público a sua atuação, como ocorre, por exemplo, na realização de políticas públicas indispensáveis para a população. Todavia, no *impeachment*, o Legislativo não está obrigado agir, tratando-se de uma faculdade atuar ou quedar-se inerte. Desse modo, não poderia o Judiciário substituir a sua vontade, pois a Constituição assim não prevê.

Compete salientar, diante disso, que outrora tida como impossível, a revisão judicial dos atos administrativos passou a ser tida como meio relevante para assegurar a sua constitucionalidade:

Em tal contexto, o controle judicial dos atos administrativos, anteriormente restrito à avaliação da legalidade desse ato no âmbito do Direito Administrativo, foi estendido para o controle da constitucionalidade dos atos administrativos. O Poder Judiciário, além de analisar a legalidade desse tipo de ato, para examinar a conformidade com as regras jurídicas, poderia passar a investigar a juridicidade desse ato, examinando sua conformidade com os preceitos afetas à Administração Pública (ARAGÃO, 2012, p. 116).

Exsurge daí a necessidade de se verificar o cumprimento de requisitos formais, com estrita observância do devido processo legal, ampla defesa e contraditório, bem como possibilitar de todo modo que o agente que tenha contra si o processo de *impeachment* possa ter salvaguardados os direitos inerentes às partes num processo judicial, mesmo sabendo tratar-se de procedimento em trâmite perante o Legislativo.

Portanto, o entendimento é no sentido de que a revisão judicial do ato administrativo apenas poderá ocorrer em seu aspecto formal, quando ferir algum preceito constitucional. E essa conclusão pode ser utilizada também para a solução do objeto do presente trabalho, por óbvio. Logo, compete ao Judiciário, quando provocado a realizar a revisão judicial, verificar se foram cumpridos os ditames legais e constitucionais. Porém, não estará o Judiciário autorizado a adentrar na revisão do mérito do ato objurgado.

Registre-se que Lobo, (2017, p. 10-12) esclarece que, conquanto seja um julgamento perante o Legislativo, não deixa de ser um ato de julgar, devendo ser observada a obrigatoriedade contida no art. 93, inc. IX e X, CF, de que todos os julgamentos do Judiciário serão públicos e fundamentadas as suas decisões, sob pena de nulidade, além de que as decisões administrativas serão motivadas e realizadas em sessão pública. Com isso, seria passível de revisão judicial, não sendo ato legislativo ou *interna corporis*.

No entanto, é necessário ponderar essa situação, não cabendo o rigor imposto ao julgamento emanado do Judiciário, ao *impeachment* julgado pelo Legislativo, pois são circunstâncias distintas, conforme assentado pelo Min. Carlos Velloso em seu voto no julgamento do Mandado de Segurança nº 21.623:

Indaga-se: o “due process of law”, como garantia processual, tem aplicação no processo de “impeachment”? A resposta é positiva, observadas as coordenadas inscritas na Constituição e na lei, e observada, também, a natureza do processo de “impeachment”, ou o seu cunho político. Por exemplo: os Senadores não ostentam a mesma característica de imparcialidade exigida dos membros do Poder Judiciário. É que os Senadores, que são parlamentares, integram partidos políticos. Ora, os Senadores que integram partidos políticos contrários ao Presidente são adversários deste, enquanto que os Senadores que integram partidos que apóiam o Presidente são seus aliados. Dir-se-á que isto não se coaduna com um julgamento. Foi, entretanto, a Constituição que quis que fosse assim, ao conferir ao Senado poderes para processar e julgar o “impeachment”. Importa fazer cumprir, pois, a vontade da Constituição, pois o que vale é o que a Constituição quer.

Nesse mesmo julgado, manifestou-se o Min. Paulo Brossard no seguinte sentido:

Fique assentado que o Senado não está autorizado a funcionar à margem da lei, sem forma nem figura de juízo, e que o acusado diante dele se veja desvestido de garantias. Mas é preciso ter presente que o Senado não é o STF e dificilmente o seria. E a Constituição sabe disso, tanto que estatuiu que o STF e não o Senado devesse processar e julgar o Presidente da República por crimes comuns, ao mesmo tempo em que prescreveu que o Senado e não o STF processasse e julgasse a mesma autoridade, o Chefe do Poder Executivo, nas infrações de caráter político, entre nós denominadas crimes de responsabilidade. Um, o Supremo, aplica penas criminais ao condenar o Presidente, outro, o Senado, limita-se a aplicar-lhe sanções políticas, tanto que, pela mesma falta pode a autoridade ser condenada pelo Senado e pelo STF, sofrendo pena política e pena criminal, sem a ocorrência de *bis in idem*, Constituição, art. 52, parágrafo único.

Assim sendo, não pode se cogitar de impedimento ou suspeição de Senadores ante o fato de não serem imparciais, dado a natureza de que estão investidos. Além disso, se não pudessem julgar o Presidente da República, ter-se-ia eventualmente um parlamento *ad hoc*, eis que seria formado por diversos suplentes dos Senadores que estariam inaptos a atuar, desnaturando a formação originária e eleita pela população para representar cada unidade federada.

Ademais, Iensue & Sgarbossa (2016, p. 280) demonstram ser indispensável a previsão jurídica dos fatos que podem dar ensejo ao processo de *impeachment*, por não possuir apenas um caráter político. Assim, por não poder ficar ao exclusivo alvedrio de quem requer a sua cassação, bem como de quem irá julgá-lo, faz-se necessária a perpetração do ato suficiente a embasar esse pedido. Diante disso, na visão das referidas autoras ao Judiciário caberia apenas a revisão na condução e julgamento desse processo caso restasse evidente a inobservância de normas constitucionais e legais. Entretanto, essa é uma interpretação outorgada ao Legislativo, confundindo-se com o mérito do julgamento.

Outro aspecto indispensável para o regular trâmite do *impeachment*, refere-se à participação do Presidente do Supremo Tribunal Federal quando da votação pelo Senado Federal do *impeachment*, cuja origem provém da estrutura estadunidense. Contudo, lá, diversamente do que ocorre aqui, o Vice-Presidente da República preside o Senado Federal. Portanto, mostra-se incompatível o maior interessado na cassação do mandato presidencial presidir o Senado Federal nesse julgamento. Por isso, nos Estados Unidos existe a figura do Presidente da Suprema Corte presidindo o processo de *impeachment* no julgamento a ser proferido pelos Senadores. Logo, em tese, perderia o sentido dessa situação aqui, pois no Brasil o Senado Federal elege, por si, o seu Presidente. Assim, o eventual interesse do Vice-Presidente da República em estar à frente de um procedimento em que o maior interessado seja ele próprio não procede no Brasil.

Então, a razão para esse fato decorre da noção de que a presença de um magistrado ali, presidindo aquela votação, demonstra que eventuais equívocos interpretativos do ordenamento jurídico, que potencialmente possam surgir, sejam extirpados *ab ovo*, sobretudo pela ideia da impossibilidade de revisão judicial desse procedimento pelo Judiciário. Portanto, presume-se que a presença do Presidente do Supremo Tribunal Federal nesse julgamento faz com se cumpram o previsto no âmbito constitucional e legal, competindo ao Senado, por sua vez, o julgamento do mérito.

Pontua ainda Brossard (2017, p. 81) que a Constituição estipula que o julgamento

dos crimes de responsabilidade do Presidente da República é da competência do Senado Federal (art. 52, inc. I). Com isso, seria inaplicável a previsão do art. 5º, inc. XXV, pois quem determina a competência nesse caso é a própria Constituição Federal, e não a lei. Logo, em seu ponto de vista, não se mostra possível a revisão judicial, tampouco se fere o princípio da inafastabilidade e acesso ao Judiciário no caso do *impeachment*, por expressa disposição constitucional. Em suma, destaque-se o que assevera ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal: “como é que diz a Constituição? A lei não pode, a lei não pode, eu digo: a lei não pode e a lei não fez. A Constituição pode e a Constituição fez.” (BROSSARD, 2017, p. 81).

Insta salientar também que pode surgir o questionamento quanto à responsabilidade civil dos atos praticados no processo de *impeachment* que eventualmente venham a afrontar o ordenamento jurídico e, por isso, venham a sofrer controle judicial:

[...] Por excelência, os agentes políticos do Poder Executivo é que causam danos ao particular, empenhando a responsabilidade da pessoa jurídica pública a que se acha vinculada a pessoa física, agindo, porém, na qualidade de funcionário do Estado. Entretanto, embora com menos frequência, atividades dos membros do Poder Judiciário – os magistrados – também podem causar dano ao cidadão. Por fim, em terceiro lugar, com incidência ainda menor, a própria lei pode ocasionar prejuízos. Nos três casos, o intermediário entre o Estado e o prejudicado é o agente público, a pessoa física que age em nome do respectivo poder a que se vincula o funcionário público *stricto sensu*, o juiz, o legislador. Nessas três hipóteses, *lato sensu*, existe o homem, a pessoa física que, “na qualidade de agente político”, desempenha atividades danosas, desempenhando serviços públicos, julgando ou legislando (CRETELLA JÚNIOR, 1983, p. 141-142).

Ou dito de outra forma, a responsabilidade é inerente a toda pessoa que venha a ocupar um cargo público, sendo essa uma premissa de um regime democrático. Diante disso, caso se entenda pela possibilidade de revisão judicial do processo de *impeachment*, estar-se-ia a constatar, em contrapartida, o equívoco do Legislativo ao efetuar o julgamento do Presidente da República, tendo em vista a necessidade de sua revisão pelo Judiciário.

Posto isso, compete trazer para a reflexão sobre a eventual responsabilização do parlamentar pelo equívoco na condução dos trabalhos de um processo de *impeachment*. Então, compete salientar que o Deputado Federal ou o Senador Federal quando estão a julgar o Presidente da República no caso de acusação de crime de responsabilidade deste, estão a exercer o seu múnus constitucional, por meio de um julgamento político.

Logo, estão a cumprir uma determinação inserida no texto constitucional, outorgando-lhes a competência para julgar esse fato. Ademais, pela importância, cabe elucidar que os membros do Legislativo, possuem imunidade parlamentar, conforme expressamente previsto na Constituição Federal, no *caput* do art. 53: “Os Deputados e

Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.”

Nessa perspectiva, acaba por perecer a tentativa de se responsabilizar os parlamentares quando estão a julgar o Presidente da República no supracitado contexto, não se mostrando coerente exigir uma análise dissociada do aspecto político, diante de sua natureza, devendo se assegurar a imunidade parlamentar referida acima.

Impende citar ainda que a Constituição outorgou a cada órgão estatal a atribuição específica para determinado fim, fixando-se em seu texto como se dá a repartição das condutas dos entes públicos:

O poder político, em última análise, manifesta-se por meio de *atos dos órgãos governamentais*, criados pelas normas constitutivas do Estado. Desta forma, será a Constituição do Estado que irá dizer *quais os órgãos que exercitarão parcela de sua soberania*, já que esta é *monolítica*, a rigor, ou seja, em verdade, não há uma divisão originária do poder que se apresenta único e indivisível (FILOMENO, 2019, p. 166).

Sendo assim, mister consignar que, além do controle interno a ser exercido pelos órgãos públicos dentro de sua esfera de atuação, estes serão também submetidos a controle externo, a ser desempenhado por outros entes. Portanto, importante verificar que no Estado Democrático de Direito, a responsabilidade estatal sempre estará presente, submetida a diversas formas de controle:

[...] Mas, de qualquer forma, nas democracias maduras, o controle externo do Poder Legislativo - inclusive do processo legislativo - encontra-se a cargo dos Tribunais Constitucionais, cuja principal tarefa consiste na proteção da Constituição, dos direitos fundamentais e das minorias (ALVES; OLIVEIRA, 2015, p. 169).

Denota-se, então, que mesmo em sua função legiferante o Legislativo não agirá de forma irrestrita, pois deverá verificar os ditames constitucionais quando da elaboração de atos normativos afetos à sua atribuição.

Oportuno reforçar que o cumprimento dos preceitos constitucionais é dever de todos. Por isso, na hipótese de os agentes políticos deixarem de agir nos termos esperados pela população, competirá então ao Judiciário fazer cumprir a previsão constitucional e/ou legal, notadamente quanto aos direitos fundamentais previstos:

Nesse senso, ocorrendo uma “disfunção política” no uso das atribuições de cada poder, deveres-poderes, poderá a questão ser levada ao Poder Judiciário - o qual terá a última palavra em matéria de controle de aplicação do direito.

Por estas razões, muito embora as patologias pareçam indicar uma indevida intromissão do Judiciário em “questões políticas”, o que ocorre é o contrário. Ante o que sustentamos até aqui, o processo, no contexto pós-positivista, é uma abertura para a democracia, havendo de ser, outrossim, a finalidade do direito como um todo, pois somente no marco democrático existe a possibilidade de um Estado de Direito Constitucional. Nesse panorama, os direitos fundamentais, inclusive o direito fundamental ao processo, são inseparáveis. Note-se: não haveria democracia sem direitos fundamentais e não haveria direitos fundamentais sem democracia (ZANETTI JUNIOR, 2013, p. 49).

Assim, conquanto a Constituição Federal tenha determinado ao Legislativo o julgamento do crime de responsabilidade perpetrado pelo Presidente da República, é certo que se, por acaso, houver o descumprimento de direitos fundamentais do acusado, será passível de nulidade esse processo, diante da intrínseca relação entre democracia e direitos fundamentais.

Além disso, a princípio, pode soar estranho o Judiciário estar apto a controlar os atos dos agentes políticos integrantes do Legislativo e Executivo, mormente pelo fato de estes serem eleitos, enquanto os integrantes dos tribunais não exercerem mandatos eletivos. Com isso, por não terem sido eleitos, não é incomum a tomada de decisão pelos magistrados serem contramajoritárias. Todavia, é de se lembrar que o próprio texto constitucional determina ao Supremo Tribunal Federal, órgão máximo do Judiciário, a guarda da Constituição. Logo, os juízes aplicam os preceitos outorgados pelos mandatários do povo insertos no texto constitucional, bem como no arcabouço jurídico brasileiro (BARROSO, 2010, p. 397-398).

Por sua vez, Gargarella (2006, p. 186-184) consigna a sua reflexão quanto ao fato de competir ao Judiciário, embora não tenham sido eleitos diretamente pela população, a competência de fazer a revisão dos atos dos demais poderes, não sendo esse um pensamento recente:

Dentro do esquema de “freios e contrapesos”, o papel do Poder Judiciário foi um dos mais habitualmente impugnados pelos críticos da Constituição. A razão principal de tais críticas foi, novamente, a vocação de preservar o poder da Legislatura frente a um órgão que ameaça desvirtuar o poder daquela. O Poder da Câmara aparece desafiado, sobretudo, quando a judicatura exerce seu poder de controlar a constitucionalidade das leis. A crítica ao controle judicial de constitucionalidade nasceu com a própria Constituição (basta observar a defesa de tal faculdade judicial realizada pelos federalistas, em O Federalista Nº 78), e continua sendo, na atualidade, uma prática habitual por parte daqueles estudiosos da Constituição que se preocupam, por sua vez, por assegurar o respeito da vontade cidadã. De fato, poderíamos dizer que não há bom escrito de direito constitucional que não se inaugure apresentando as dificuldades que existem para defender uma prática como a referida: fica claro que numa democracia fica difícil a justificação de uma prática que implica que o Poder Judiciário, um órgão cujos membros não são eleitos nem removidos diretamente pelo povo, se reservam a “última palavra” em todas as questões constitucionais (isto é, nas questões que mais afetam a sociedade). Sem dúvida, nestes últimos cinquenta anos, foram apresentados infinitos trabalhos tentando justificar (muito persuasivamente, em diversos casos) o mencionado papel da justiça. No entanto, deve-se admitir que o problema permanece presente, e que

ainda não foi encontrada uma resposta capaz de removê-lo definitivamente de seu lugar.

Importante esclarecimento quanto ao tema também é efetuado pelo Min. Celso de Mello quando emana o seu voto no Mandado de Segurança nº 21.564/DF, esclarecendo que poderá haver a revisão judicial nos procedimentos de *impeachment*, em determinadas ocasiões:

Desse modo, as normas de regência do *impeachment* - cuja gênese reside no texto da própria Constituição da República -, pertinentes às diversas fases procedimentais em que ele se desenvolve, impõem limitações intransponíveis aos poderes do Legislativo na condução do processo e julgamento do Chefe de Estado. [...]

Disso decorre que a eventual inobservância do rigor formal que condiciona a própria validade do processo de *impeachment* - a partir, inclusive, da fase pré-processual que se instaura no âmbito da Câmara dos Deputados - poderá conduzir à nulidade dos atos de persecução, a ser pronunciada pelo Poder Judiciário.

Plena razão, portanto, assiste àqueles que justificam, ainda que em bases extraordinárias ou excepcionais, a cognoscibilidade, pelo Poder Judiciário, de ações concernentes a lesões ou ofensas eventualmente cometidas pelo Legislativo, em qualquer das fases do processo de *impeachment*, contra direitos públicos subjetivos assegurados pela ordem constitucional ao Presidente da República. [...]

A cláusula do *judicial review*, cuja gênese reside no texto da própria Constituição da República, rompe - ao viabilizar a invocação da tutela jurisdicional do Estado - qualquer círculo de imunidade que vise a afastar, numa comunidade estatal concreta, o predomínio da lei e do direito sobre a arbitrariedade do Poder Público (p. 228-231).

Saliente-se ainda que no Brasil vigora um sistema jurídico híbrido. A sua principal influência foi de tradição romano-germânico. Entretanto, com a primeira Constituição após a Proclamação da República, institutos próprios da *common law* foram adotados, tais como o *impeachment*. Com isso, convivem modelos de origens distintas no ordenamento jurídico brasileiro:

De todo modo, por influência de Rui Barbosa, a Constituição de 1891 recebeu inspiração do direito constitucional norte-americano e, por decorrência, adotou-se o *judicial review*. Verifica-se, portanto, a formatação de um modelo jurídico híbrido, mesmo na fase inicial da República como produto da fusão de caracteres cravados nas duas tradições, ou seja, no *common law* americano e no direito romano-germânico (VIANA; NUNES, 2018, p. 181).

Efetuada essas ponderações, deve-se partir para a resolução do problema proposto, qual seja, a (im)possibilidade de revisão judicial no processo de *impeachment* no Brasil. Para tanto, importante registrar que o *impeachment* é um fato *sui generis*, com diversas peculiaridades. Ou seja, como já apontado fartamente neste trabalho, o *impeachment* do Presidente da República refere-se ao procedimento iniciado na Câmara dos Deputados e

julgado pelo Senado Federal quando o Chefe do Executivo vem a perpetrar crime de responsabilidade previsto no texto constitucional (art. 85) e na Lei nº 1.079/50.

Merece destaque, pela relevância, o fato de a Constituição Federal haver fixado de modo claro a competência afeta ao Senado Federal para fins de julgamento dessa infração político-administrativa (art. 52, inciso I e art. 86, *caput, in fine*, ambos da Constituição), desde que autorizado pela Câmara de Deputados (art. 51, inciso I e art. 86, *caput*, primeira parte, ambos da Constituição Federal) devendo ser observado o trâmite inserto no art. 86 da Constituição Federal, Lei nº 1.079/50 e Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, conforme já sedimentado pelo Supremo Tribunal Federal, quando instado a ser pronunciar sobre os Casos Collor e Dilma.

Então, para que não paire dúvida, reitere-se que o próprio texto constitucional determinou que o julgamento nessa situação competirá ao Senado Federal, quando autorizado pela Câmara dos Deputados. Evidencia-se, pois, que o constituinte determinou que essa tão importante decisão emanasse do Legislativo, conforme também dispõe a Constituição Estadunidense, documento determinante para a estrutura estatal brasileira, especialmente em relação a esse tema.

Quer-se chegar, com isso, à conclusão de que, em regra, não se poderia cogitar de revisão judicial quanto ao julgamento proferido no processo de *impeachment*. Primeiro, por ausência de qualquer previsão constitucional expressa nesse sentido. Segundo, pela separação das funções estatais. Terceiro, pelos fundamentos históricos, para que o julgamento desse vulto fosse realizado pelos legítimos representantes da população, na Casa Legislativa em que os estados-membros são representados de forma igualitária (art. 46, § 1º, CF), integrada por mandatários com idade mínima de trinta e cinco anos (art. 14, § 3º, inciso VI, alínea “a”, Constituição Federal), cuja composição é preenchida de forma alternada a cada quatro ano, ora substituindo um terço de seus membros, ora, dois terços (art. 46, § 2º, CF). Quarto, pelo fato de a presidência do julgamento realizado no Senado Federal ser efetuado pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, o que garantiria uma atuação do Judiciário para zelar pela boa aplicação de normas constitucionais e legais quando fosse proferida a sua decisão, evitando-se máculas.

Contudo, há similitude com o controle judicial do ato administrativo discricionário realizado pelo magistrado. Para tanto, destaque-se que em ambos os casos o Judiciário efetua a revisão judicial de atos praticados por membros de outros entes, isto é, do Executivo e do Legislativo. Além disso, sob esse enfoque, os magistrados fariam a análise quanto à constitucionalidade e legalidade dessas condutas, pautando-se a sua atuação, portanto, apenas

com base no ordenamento jurídico. Ademais, essa intervenção jurisdicional encontraria limites para a sua apreciação, não estando permitido o controle judicial de forma ampla e irrestrita.

Destarte, guardadas as devidas proporções em relação ao contexto de ambas as situações, notadamente pela diferença entre a matéria submetida à apreciação do Judiciário, num caso a atuação de um administrador público, noutro, o julgamento da cassação de mandato presidencial efetuado pelo Parlamento, é certo nesses dois casos o Judiciário poderá efetuar a revisão judicial, porém deverá se pautar mais em relação ao rito do que quanto ao mérito propriamente dito.

Ou dito de outra forma, no presente trabalho conclui-se que o Supremo Tribunal Federal, quando for provocado a decidir sobre o processo de *impeachment*, poderá se ater apenas diante do procedimento, da forma e outros aspectos formais. Logo, o julgamento pelo Judiciário de modo amplo, irrestrito e adentrando ao mérito não se revela consentâneo à construção histórica, acadêmica e prática quanto ao tema. Deve, então, cingir-se às formalidades do procedimento.

Chega-se a essa conclusão, ao se levar em consideração que não consta do texto constitucional essa forma de revisão judicial, fazendo com que seja interpretada restritivamente. Pode parecer uma percepção sem relevo, todavia se fosse permitida a forma ampliada de controle pelos magistrados, deveria o constituinte haver previsto expressamente essa disciplina na Constituição. No entanto, como não se ateve a tanto, não poderá criar essa previsão de modo irrestrito. Em contrapartida, se a Assembleia Constituinte não permitisse qualquer decisão a ser proferida pelo Judiciário quanto a esse tema, teria disposto como o fez em seu art. 142, § 2º e art. 217, § 1º. Desse modo, o conhecimento do litígio por parte dos magistrados deve se dar de forma mitigada, em observância exclusivamente aos direitos individuais assegurados a todos que são alvo de procedimentos em que podem ter cerceados seus direitos e/ou patrimônio ao final.

Ademais, por força do princípio da separação das funções estatais, não se mostraria salutar autorizar o Judiciário a fazer uma revisão total em face de um julgamento realizado pelo Legislativo. Ou seja, como se trata de uma exceção quanto à competência de julgar um caso concreto, não poderia ser tratado como uma regra geral, dada aos demais julgamentos de litígios, que deverão ser submetidos ao crivo do Judiciário. Veda-se, assim, a ingerência a ser praticada pelos magistrados nessa matéria, com a ressalva de que não poderão ser afrontados os direitos fundamentais do Presidente da República que está prestes a ter o seu mandato presidencial cassado, notadamente o devido processo legal, ampla defesa e contraditório.

Não se olvida, outrossim, a grande influência da Independência norte-americana na forma em que se compôs a democracia no Brasil. Houve a instituição do presidencialismo, a Constituição escrita, a responsabilização dos agentes políticos, a separação das funções estatais, dentre outras previsões. Consigne-se que foram normatizações realizadas no Estados Unidos da América e que foram replicadas no Brasil. Sendo assim, importante salientar que os *The Federalists Papers* traziam ínsita a concepção de responsabilização do Presidente da República, em julgamento a ser realizado pelo Senado Federal, após a autorização do prosseguimento da denúncia pela Câmara dos Deputados.

É de se frisar também que no *impeachment*, a presidência da sessão de julgamento no Senado Federal é feita pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal. Entende-se que essa estrutura para fins de julgamento é extremamente salutar e prudente, pois o Ministro da mais alta corte do país fará com que sejam observados os ritos previstos constitucional e legalmente, com rigor. Portanto, evitam-se vícios capazes de macularem o trâmite desse tão relevante julgamento. No entanto, ao Presidente do Supremo Tribunal Federal não é permitido entrar no mérito, mas deverá se ater tão somente às regras procedimentais, tendo em vista que a condenação ou absolvição competirá ao plenário do Senado. Insista-se, pois, que esse julgamento político, para que não esteja eivado de qualquer vício, será presidido por um magistrado, evitando-se erros procedimentais.

Diante desse esclarecimento, importante mencionar que a revisão judicial do processo de *impeachment* somente seria possível em relação ao rito, referente a eventuais erros formais, que foram objeto de apreciação pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento emanado do Senado da República. Ou dito de outro modo, não poderia o Supremo Tribunal Federal vir a rever posteriormente a análise do mérito do julgamento realizado pelos Senadores Federais, sob pena de se imiscuir em competência que não é sua.

Dessa forma, apenas a produção de soluções por meio de instituições políticas permitirá resolver crises e impasses políticos, fazendo com que a democracia saia mais forte (AVRITZER, 2016, p. 132).

Por fim, em relação à infalibilidade de qualquer ente ou de qualquer pessoa, com acerto, o Min. Paulo Brossard assentou, quando do julgamento do Mandado de Segurança nº 21.564/DF, em seu voto vencido:

Em verdade, nenhum poder tem o monopólio do saber e da virtude; os Poderes acertam e erram. Acertam mais do que erram, felizmente, mas também erram. É da natureza humana. E o que decide em último lugar erra ou acerta irremediavelmente, sem recurso a quem quer que seja. O acerto ou o desacerto serão definitivos. Esta

verdade, singela e trivial, não deve ser esquecida. Nem os homens, nem as suas instituições, são perfeitas e infalíveis (p. 305).

Destarte, o fato de haver a revisão judicial, por si só, não é suficiente para demonstrar que seria uma melhor opção para evitar decisões contrárias ao ordenamento jurídico ou injusta, pois qualquer instituição poderá errar, eventualmente. Logo, essa falha poderá ser oriunda do julgamento efetuado pelo Legislativo ou mesmo pelo Judiciário.

CONCLUSÃO

O *impeachment* permaneceu muito tempo em desuso, fazendo com que fosse considerado algo antiquado, como elucidado. Aliás, ainda hoje não é muito utilizado nos diversos países em que há a sua previsão.

Com origem na Inglaterra, teve a sua previsão com o objetivo de responsabilizar os auxiliares do rei, possuindo caráter político - ao destituir o condenado de seu cargo -, mas também natureza criminal - ao permitir a aplicação de punições corporais, inclusive com a decapitação. Portanto, seu objetivo foi permitir o julgamento de pessoas que ocupavam cargos no alto escalão da realeza. E, por se tratar de julgamento afeto ao Parlamento, demonstra a força outorgada a esse ente dentro de um regime monárquico. Contudo, restou demonstrado no presente trabalho que era pouco utilizado na Inglaterra.

Ocorre que, os Estados Unidos da América readequaram esse instituto, inserindo expressamente o *impeachment* em seu texto constitucional, numa república presidencialista. Porém, passou a deter natureza política. Ou seja, na Constituição Estadunidense o intuito foi partilhar o poder entre o Legislativo, Executivo e Judiciário. Com isso, como o Presidente da República concentrava bastante poder, para que não abusasse de sua autoridade, previu-se a hipótese de crime de responsabilidade, cujo julgamento seria de competência do Legislativo. Essa seria uma forma de controlar as suas ações, por meio dos denominados *checks and balances*. Portanto, como decorrência da democracia representativa, o presidencialismo é o regime de governo em que uma figura central representa a vontade de uma maioria, ao menos em tese. Por isso, deve suportar a responsabilidade do cargo, caso descumpra preceitos constitucionais.

Sendo assim, por influência da Independência Norte-Americana e da Revolução Francesa, a concepção de separação das funções estatais, democracia, constitucionalismo, presidencialismo e, conseqüentemente, *impeachment* afloraram no Brasil. Em sua primeira Constituição era prevista essa medida para as altas autoridades, mas sem contemplar a figura do Imperador, inclusive com vedação expressa no art. 99 da Constituição de 1824. Mas com o advento da República, todos os textos constitucionais brasileiros previram o crime de responsabilidade para o Presidente da República.

Necessário frisar que o trabalho em tela se restringiu apenas a analisar a hipótese de crime de responsabilidade praticado pelo Presidente da República no Brasil. Por isso, em que pese ser prevista essa conduta para outros agentes públicos, o objetivo fora investigar a situação do Chefe do Executivo, tendo em vista que houve situação prática ocorrida com os

ex-Presidentes Collor e Dilma.

Posto isso, compete salientar que a problemática a ser investigada fora a possibilidade ou não de revisão judicial no processo de *impeachment* no Brasil. Para tanto, foi necessário superar diversos temas correlatos ao *impeachment*, descrevendo ainda o Caso Collor e o Caso Dilma, situações em que houve a cassação de mandato presidencial, finalizando com a elucidação quanto à revisão judicial. Coube atenção em relação ao posicionamento adotado pelo Supremo Tribunal Federal quando provocado a se manifestar sobre a cassação de Collor e de Dilma. Portanto, além de permitir um estudo acadêmico, foi possível verificar na prática como foi a postura do Judiciário brasileiro diante desses dois casos.

Com isso, constatou-se que a revisão judicial no processo de *impeachment* no Brasil somente é permitida em situação excepcional, pois, em regra, não é passível de controle judicial a decisão tomada pelo Senado Federal de cassar o mandato de um Presidente da República. Desse modo, permite-se a revisão judicial na hipótese de não serem obedecidos os direitos individuais inerentes a qualquer pessoa que tenha contra si um procedimento que possa gerar a restrição de um direito seu, tais como devido processo legal, ampla defesa e contraditório.

Verificou-se, então, que o Judiciário não pode se imiscuir e adentrar no mérito do julgamento proferido pelo Legislativo, sob pena de macular a competência fixada constitucionalmente ao Senado Federal, após a autorização prévia da Câmara dos Deputados. Inclusive, convém salientar que os membros do Parlamento são eleitos diretamente pelo povo, enquanto os magistrados não o são. Desse modo, por se tratar um julgamento político, melhor que seja votado por agentes políticos. Essa foi a previsão constitucional.

Ademais, restou evidenciado que o estabelecimento de decisão a ser proferida pelos Senadores no *impeachment* foi uma opção oportuna, tendo em vista o requisito de idade mínima de trinta e cinco anos para ser eleito, bem como pelo fato de o Senado conter representantes de cada unidade federada de forma igualitária. Além disso, a composição do Senado é realizada de modo alternado, isto é, a cada quatro anos são substituídos seus membros, sendo um terço num momento e de dois terços na próxima eleição. Portanto, é o órgão colegiado mais democrático, pois não está sujeito a uma formação momentânea com ideais políticos únicos.

Elucidou-se ainda que para haver a cassação do mandato presidencial se exige o quórum mínimo de dois terços dos Senadores, sendo que para se receber a denúncia no Senado, basta haver o aceite da maioria simples. Por sua vez, quando a denúncia entra na

Câmara dos Deputados, só pode ser autorizado o seu prosseguimento se houver aprovação de dois terços dos Deputados Federais, sob pena de ser arquivado esse processo.

Restou salientado também que a impossibilidade de revisão judicial do processo de *impeachment*, quanto ao mérito, decorre do fato de o Presidente do Supremo Tribunal Federal presidir a sessão de julgamento de cassação, mas sem poder opinar ou deliberar em relação ao mérito. Desse modo, a figura desse magistrado no julgamento proferido pelo Senado faz com que eventuais dúvidas ou imbróglis surgidos no trâmite desse processo possa ser sanado.

Destarte, não se cogita de afronta ao ordenamento jurídico esse julgamento, pois são todos ditames insertos na Constituição, em clara opção do constituinte para tanto.

Todavia, insista-se que, por se tratar de direitos individuais do Presidente da República que está prestes a ser cassado, deverão ser observados o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório.

Relevante notar, por oportuno, que o presente trabalho extraiu as posições tomadas pelo Supremo Tribunal Federal quando instado a decidir em situações envolvendo o Caso Collor e o Caso Dilma. Por isso, esses precedentes foram essenciais para constatar qual a visão do Judiciário brasileiro quanto à revisão judicial no caso de *impeachments* efetivamente realizados. Sendo assim, por se adotar o método indutivo, obteve-se o fundamento dessas decisões para poder embasar potenciais casos futuros que hipoteticamente venham a ocorrer.

Valorizou-se, portanto, o precedentalismo e a segurança jurídica, algo de suma importância para que haja uma previsibilidade das atitudes dos agentes públicos em eventuais casos semelhantes.

O trabalho em tela acabou evidenciando ainda a participação mais próxima do Judiciário em temas ligados à política, isto é, ao julgar as medidas judiciais dos recentes casos de *impeachment* no Brasil, constatou-se uma maior judicialização da política e, conseqüentemente, uma politização da justiça. Diante disso, conclui-se que, tanto uma, quanto outra, serviriam como importantes ferramentas para o aprimoramento do sistema constitucional brasileiro, pois insere o entendimento sufragado pelo Supremo Tribunal Federal como baliza para as interpretações constitucionais a serem efetuadas doravante. Portanto, no desempenho de seu mister de guarda da Constituição, revela-se relevante apurar a fundamentação dada pela mais alta corte judicial em temas tão importantes, utilizando-se tal embasamento como proeminente instrumento de otimização do sistema constitucional brasileiro.

Da abordagem contida no presente trabalho, percebe-se que no Brasil, diante a

escolha do presidencialismo em substituição à monarquia, acabou por manter aquela estrutura anterior, adotou-se como pressuposto a figura de uma única pessoa como detentora dos maiores poderes de um país. Acresça ainda o histórico recente de ditaduras. Além disso, pela evidente constatação da existência da democracia delegativa, os Presidentes da República arvoram-se em cumprir o seu mister como mandatário isolado na vã tentativa de fazer tudo diferente ao que já fora executado anteriormente. No entanto, ao perceber que a sua popularidade despenca diante do fracasso de seus pacotes e suas medidas políticas, bem como pelo fato da manutenção da crise social e econômica que ele jurou extirpar, o Presidente sente o risco eminente de ter o seu pedido de *impeachment* aflorar, notadamente pelo rol aberto da tipificação dos crimes de responsabilidade.

Noutras palavras, refletindo-se sobre a dissertação em tela, observa-se que no Brasil, como se adota a democracia delegatária, aguarda-se constantemente que surja um grande nome para “salvar” a nação, ainda que em sua campanha eleitoral traga propostas mirabolantes. Mas, quando eleito, num primeiro momento tenta resolver de modo célere e sem apoio dos demais atores sociais. No entanto, com o passar do tempo, constata-se que não possui mais a governabilidade desejada, frustrando-se a expectativa popular. E, quando isso ocorre, o Legislativo, sendo pressionado, acaba por julgar para por fim àquela situação de insucesso de promessa de campanhas.

Em contrapartida, os descontentes com a gestão do Presidente da República, durante o seu mandato, irão averiguar se há condutas tidas como crime de responsabilidade, sendo este o estopim para eclodir o pedido de *impeachment*. E, em se verificando a potencial perpetração desse ilícito, os membros do Legislativo acabam pressionados a deflagrar o processo que pode culminar na cassação do mandato presidencial. Entretanto, por não estar habituado a julgar, acaba sendo um momento inusitado aos integrantes do Legislativo, especialmente quanto às consequências de se substituir o Chefe do Executivo no curso do mandato. Além disso, a alteração do titular do mandato presidencial é um momento de alta complexidade, pois boa parte da estrutura estatal será modificada, impactando nos serviços públicos a serem prestados.

Da exposição contida neste trabalho, ficou claro que no Brasil o *impeachment* deixou de um instituto de pouco uso, passando a possuir aplicabilidade prática nas últimas décadas. Destarte, ficam elucidadas as soluções para o problema de pesquisa que fora proposto.

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, Bruce. Adeus, Montesquieu. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 265, jan./abr. 2014, p. 13-23.

AGRA, Walber de Moura. A Constituição Cidadã como pacto vivencial da sociedade. *In*: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (Coord.). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Editora Forense, Rio de Janeiro, 2009.

ALONSO, Ricardo; CASTILHO, Ana Flavia. Princípio da segurança jurídica no CPC/2015: uma perspectiva de valorização do princípio da igualdade jurídica. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho – PR, Brasil, n. 27, p. 167-187.

ALVES, Fernando de Brito. **A construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia como direito fundamental**. 2012. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Centro Universitário de Bauru – ITE. Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito, Bauru, 2012.

ALVES, Fernando de Brito. **Para uma fundamentação dos direitos de minorias em tempos de transição paradigmática.**, 2009. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas) - Programa de Mestrado em Ciência Jurídica do Centro de Ciências Sociais Aplicadas do *Campus* de Jacarezinho da Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho, 2009.

ALVES, Fernando de Brito; OLIVEIRA, Guilherme Fonseca de. “Crise” da democracia representativa e a função política do Judiciário: é o Judiciário a “tábua de salvação” da democracia? **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (Nomos)**, v. 35, n. 2 (2015): jul./dez. 2015, p.165-179.

AMARAL JÚNIOR, José Levi. **O Poder Legislativo na democracia contemporânea**. Brasília a. 42 n. 168 out./dez. 2005. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15459-15460-1-PB.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2019.

ANTONINO, Rafael Maracajá. **Impeachment e misoginia nas redes sociais: decodificando o conservadorismo pós 2013**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

ARANHA, Mateus Tamura; OLIVEIRA JUNIOR, José de. **A vinculação da execução orçamentária como instrumento de implementação de políticas públicas**. *In*: XXVIII Encontro Nacional CONPEDI, 2019, Goiânia. Direitos sociais e políticas públicas I, 2019. p. 120-137.

ARAGÃO, José Carlos Medeiros de. **Judicialização da política no Brasil: influência sobre atos *interna corporis* do Congresso Nacional**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora. Civilização Brasileira, 2016, 154 pp.

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes; SILVA, Diogo Bacha e; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. Os contornos do *impeachment* no estado democrático de direito:

historicidade e natureza da responsabilização jurídico-política no presidencialismo brasileiro. BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes (Org.); SILVA, Diogo Bacha e (Org.); OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de (Org.). **O Impeachment e o Supremo Tribunal Federal: história e teoria constitucional brasileira**. 2. ed. Florianópolis: Empório do Direito, 2017, p. 17-32.

BARBOSA, Rui. **Os atos Inconstitucionais do Congresso e do Executivo, ante a Justiça Federal**. Rio de Janeiro: Companhia Imprensa, 1893. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/bd000124.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2019.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 8, n. 1, jan-jun 2012, p. 59-86.

BARROS, Sérgio Resende de. *Impeachment: peça de museu?* **Revista Brasileira de Direito**, nº 1, São Paulo, 2011. Disponível em: <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/260>. Acesso em: 15 jul. 2019

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Revista da Escola da Magistratura Regional Federal**, Escola da Magistratura Regional Federal, Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Cadernos Temáticos - Justiça Constitucional no Brasil: Política e Direito, Rio de Janeiro, dez. 2010, p. 389-406.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.

BONICIO, Marcelo José Magalhaes **Princípios do processo no novo Código de Processo Civil**. São Paulo: Saraiva, 2016.

BORJA, Sérgio. **Impeachment**. Porto Alegre: Ortiz, 1992.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1 de 2015**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/denuncia-contra-a-presidente-da-republica/documentos/outros-documentos/manifestacao-da-denunciada/ManifestaodaDenunciada.PDF>. Acesso em: 12 out. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 2 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 27, de 7 de janeiro de 1892**. Regula o processo e julgamento do Presidente da República e dos Ministros de Estado nos crimes communs.. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1851-1900/L0027-1892.htm. Acesso em: 6 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 30, de 8 de janeiro de 1892**. Promulga a lei sobre os crimes de responsabilidade do Presidente da Republica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1851-1900/L0030-1892.htm. Acesso em: 6 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1079-10-abril-1950-363423-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: 2 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 11 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.663**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 21.564**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 21.623**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 11 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 21.628**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 11 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 21.633**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 12 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 21.689**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 12 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 33.920**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 12 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 33.921**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 14 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 34.087**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 14 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 34.130**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 14 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 34.131**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 14 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 34.378**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 16 fev. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 34.441**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 16 fev. 2020.

BRINDEIRO, Geraldo. **Comentários à Constituição Federal de 1988**. BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (Coord.). Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009.

BRITO, Jaime Domingues; FOGAÇA, Mateus Vargas. O sistema de precedentes vinculantes no Brasil e no novo Código de Processo Civil. *In*: CAZZARO, Kleber (org.). **Estudos de Direito Processual à luz da Constituição Federal (em homenagem ao Professor Luiz Rodrigues Wambier)**, Erechim: Deviant, 2017.

BRITTO, Carlos Ayres. Definições de crimes de responsabilidade do presidente da República. **Revista Consultor Jurídico**. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-set-01/ayres-britto-crimes-responsabilidade-presidente>. Acesso em 24 jul. 2019.

BROSSARD, Paulo. **O Impeachment: aspectos da responsabilidade política do presidente da república**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

BROSSARD, Paulo. **História oral do Supremo (1988-2013), v.20: Paulo Brossard**. FONTAINHA, Fernando de Castro; SILVA, Ângela Moreira Domingues da; NUÑEZ, Izabel Saenger (Orgs.). Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2017.

BURGO, Vitor. O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário. **O controle jurisdicional de políticas públicas**. GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (Coord.). 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

CAGGIANO, Mônica Herman Salem. **Democracia x Constitucionalismo: um navio à deriva?** Cadernos de Pós-Graduação em Direito: estudos e documentos de trabalho/Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da USP, São Paulo, n. 1, 2011. Disponível em: http://www.direito.usp.br/pos/arquivos/cadernos/caderno1_2011.pdf. Acesso em: 16 jun. 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. República e autodeterminação política. **Comentários à Constituição do Brasil**. CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz; (Coord.). 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

CAPELETTI, Mauro. Repudiando Montesquieu? A Expansão e a Legitimidade da "Justiça Constitucional". **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, v. 1, n. 20, 2001, p. 261-286.

CARVALHO, Paulo de Barros. O sobreprincípio da segurança jurídica e a revogação das normas tributárias. *In*: COELHO, Sacha Calmon Navarro (Org.). **Segurança Jurídica: Irretroatividade das decisões judiciais prejudiciais aos contribuintes**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 35-64.

CRETELLA JÚNIOR, José. Responsabilidade do Estado por Ato Legislativo. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, v. 78, 1983, p. 141-160.

CRETELLA JÚNIOR, José. O rito político-administrativo do “impeachment”. **Revista Justitia**, n. 47, São Paulo: 1992, p. 80-90.

COSTA, Rafael de Oliveira. Segurança jurídica e (im)previsibilidade do direito. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (Nomos)**. v. 34, n. 1 (2014): jan./jun. 2014, p. 169-202.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. A judicialização da política, a politização da justiça e o papel do juiz no estado constitucional social e democrático de direito. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia**, v. 25, n. 28, Salvador, 2016, p. 149-169.

FALCÃO, Joaquim (Org.); ARGUELHES, D. W. (Org.); PEREIRA, T. H. J. A. (Org.). **Impeachment de Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo**. Belo Horizonte: Letramento: Casa do Direito: FGV Direito Rio, 2017.

FAVER, Marcos. *Impeachment*: evolução histórica, natureza jurídica e sugestões para aplicação. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 271, jan./abr. 2016, p. 319-343.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos Do Direito Constitucional Contemporâneo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Presidente da República - Crime de responsabilidade - *Impeachment*. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 189, jul. 1992, p. 375-387. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45391/47774>. Acesso em: 10 jun. 2019.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O Poder judiciário na Constituição de 1988: judicialização da política e politização da justiça. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 198, 1994, p. 1-17. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46407/46734>. Acesso em: 10 jun. 2019.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Estado de Direito e Devido Processo Legal, **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 209, jul/set. 1997, p. 7-18.

FILOMENO, José Geraldo Brito. **Teoria geral do Estado e da constituição**. 11. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2019.

FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. O bicentenário da Constituição americana. **Revista de Informação Legislativa**, v. 24, n. 94, abr./jun. 1987, p. 69-78. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181761>. Acesso em: 15 nov. 2019.

FRANÇA. Senado Francês. **A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão**. Disponível em https://www.senat.fr/lng/pt/declaration_droits_homme.html. Acesso em: 23 fev.2020.

GALINDO, Bruno. *Impeachment à luz do constitucionalismo contemporâneo*. Curitiba: Juruá, 2016.

GALUPPO, Marcelo Campos. *Impeachment: o que é, como se processa e por que se faz*. Belo Horizonte: D' Plácido Editora, 2016.

GARGARELLA, Roberto. **Em nome da constituição. O legado federalista dois séculos depois**. *En publicacion*: Filosofia política moderna. De Hobbes a Marx Boron, Atilio A. CLACSO, *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales*; DCP-FFLCH, Departamento de Ciências Políticas, Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, USP, Universidade de São Paulo. 2006. ISBN: 978-987-1183-47-0. Disponível em: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/filopolmpt/08_gargarella.pdf. Acesso em: 4 jan. 2020.

GARGARELLA, Roberto. 200 anos de constitucionalismo latino-americano. **Transformação constitucional e democracia na América Latina**. Oscar Vilhena Vieira, Rubens Glezer (Orgs.). São Paulo: FGV Direito SP, 2017. (Coleção acadêmica livre). ISBN: 978-85-64678-32-3. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18391/Transformacao-constitucional.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 6 jan. 2020.

GOMIDE, Tito Lívio Ferreira; GOMIDE, Lívio. **O impeachment do presidente Collor foi um golpe? A prova técnica do processo de impeachment do presidente Collor**. São Paulo: Leud, 2016.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle jurisdicional de políticas públicas. **O controle jurisdicional de políticas públicas**. GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (Coord.). 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 125-150.

HAMILTON, Alexander. *Objections to the Power of the Senate To Set as a Court for Impeachments Further Considered, nº 66*. In: *The Federalists Papers*. HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. Disponível em: <http://thomas.loc.gov/home/histdox/fedpapers.html>. Acesso em: 29 jul. 2019.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991.

IENSUE, Geziela; SGARBOSSA, Luís Fernando. Revisibilidade de decisões destituíntes resultantes de responsabilidade política: uma análise a partir de diferentes contextos institucionais. **Revista de Direito Brasileira**, São Paulo, v.14, mai./ago. 2016, p. 264-285.

LASSALLE, Ferdinand. **O que é constituição?** Trad. Walter Stonner. eBooksBrasil.com. 1933.

LAURENTIIS, Lucas Catib de. Nos labirintos de uma arqueologia: análise crítica da configuração brasileira do processo de *impeachment*. **Revista de Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 21, n. 21, dez. 2016. Edição especial, p. 28-44.

LIMA, Flávia Danielle Santiago. A separação de poderes e a constituição do Estado moderno: o papel do poder judiciário na obra de Montesquieu. **Revista da AGU**, v. 6, n. 12, 2007.

LIMA, Flávia Danielle Santiago; GOMES NETO, José Mário Wanderley. Autocontenção à brasileira? Uma taxonomia dos argumentos jurídicos (e estratégias políticas?) explicativo(a)s do comportamento do STF nas relações com os poderes majoritários. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 5, n. 1, Curitiba, jan./apr. 2018, p. 221-247.

LIMA, Jairo. **Emendas constitucionais inconstitucionais: democracia e supermaioria**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

LOBO, Edilene. **O (des)controle judicial do impeachment**. Brasília: Universitas Jus, v. 27, n. 3, 2017, p. 7-16.

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo**. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/PesquisaObraForm.do?select_action=&co_autor=618. Acesso em 15 jun. 2019.

LUZ, Cícero Krupp da; MESSIAS, Thanus Luiz Nogueira Zenun. O *impeachment* forjado como voto destituinte: análise dos votos da Câmara dos Deputados no Caso do Brasil de 2016. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 21, n. 21, dez. 2016. Edição Especial, 2016, p. 4-27.

MACIEL, Adhemar Ferreira. *Due process of law*. **Revista de Informação legislativa**, v. 31, n. 124, out./dez. 1994, p. 95-100.

MARIZ, Antonio. **O impeachment do presidente do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1994.

MARQUES, João Benedicto de Azevedo. **Impeachment e democracia**. São Paulo: CLA, 2016.

MASSAÚ, Guilherme Camargo. O que é o Código Civil para Vicente José Ferreira Cardozo da Costa: os portugueses e o código. **Revista de Direito Civil Contemporâneo**. v. 15, ano 5, São Paulo: Ed. RT, abr.-jun. 2018, p. 319-342.

MAY, Yduan de Oliveira; FILÓ, Mauricio da Cunha Savino. Os princípios do contraditório e da ampla defesa como instrumentos históricos garantidores da eficácia e legitimidade do processo administrativo disciplinar. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, v. 16, n. 2, jul./dez. 2015, p. 149-164.

MEDEIROS E ALBUQUERQUE, José Joaquim de Campos de. **Parlamentarismo e Presidencialismo no Brasil**. Editor Calvino Filho, 1932.

MELLO FILHO, José Celso de. **Notas sobre o Supremo Tribunal (Império e República)**. 4. ed. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2014. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoInstitucionalCuriosidade/anexo/Notas_sobre_o_Supremo_Tribunal_2014_eletronica.pdf. Acesso em 18 jul. 2019.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes**. 9. ed. Introdução, tradução e notas de Pedro Vieira Mota. São Paulo: Saraiva, 2008.

MORAES, Alexandre de. **Presidencialismo**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

NOBRE, Marcos. Pensando o *impeachment*. **Revista Novos Estudos do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap)**. São Paulo, n. 34, nov. 1992, p. 15-19.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? **Revista Novos Estudos do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap)**. São Paulo, n. 31, out. 1991, p. 25-40.

PRADO, Luiz Regis; SANTOS, Diego Prezzi. Infração (crime) de responsabilidade e *impeachment*. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 95, abr./jun. 2016, p. 61-80.

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. A natureza jurídica dos crimes de responsabilidade presidencial no direito brasileiro: lições a partir do *impeachment* de Dilma Rousseff. **Revista Eletrônica de Direito Público (e-Pública)**, Lisboa, v. 4, n. 2, nov.2017, p. 221-245. Disponível em: <https://www.e-publica.pt/index.html>. Acesso em 24 fev. 2020.

QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de. **Natureza do processo de *impeachment* e controle judicial**. Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, Estudo Técnico. Brasília, 2016. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema5/2016_4886_processo-impeachment_gilvan-correia-de-queiroz-filho. Acesso em 2 out. 2018.

REALE, Miguel. **Política e Direito: ensaios**. São Paulo: Saraiva, 2006.

REALE, Miguel. **Teoria do direito e do Estado**. 5. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2000.

RIBAS, Carolline Leal; CASTRO, Gustavo Almeida Paolinelli de. O controle jurisdicional dos atos administrativos discricionários. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 268, p. 83-116, jan./abr. 2015, p. 86-116.

RICCITELLI, Antonio. ***Impeachment* à brasileira: instrumento de controle parlamentar?** Barueri: Minha Editora, 2006.

ROSSET, Patrícia. **Comentários à Constituição Federal de 1988**. BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (Coord.). Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009.

ROSSET, Patrícia. **Relação entre Poderes na Constituição Brasileira**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012.

SADEK, Maria Tereza. **Judiciário e arena política: um olhar a partir da Ciência Política**. O controle jurisdicional de políticas públicas. GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (Coord.). 2. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2013.

SALLUM Jr.; Brasílio. **O *impeachment* de Fernando Collor: sociologia de uma crise**. 1. ed. São Paulo: Editora 34, 2015.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira; BRITO, Jaime Domingues. Precedentes vinculativos e fontes do direito no Brasil: a proposta de um “sistema geométrico variável”. In: Fernanda Holanda de

Vasconcelos Brandão; Adriana Sila Maillart; José Querino Tavares. (Org.). **Acesso à Justiça I: XXIII Congresso Nacional do CONPEDI**. 23 ed., Paraíba: CONPEDI 2014, 2014, v. 1, p. 438-466.

SOARES, Humberto Ribeiro. **Impeachment e o Supremo Tribunal Federal**. Niterói. RJ: Edição do Autor, 2015.

SOUZA, Artur César de. **Das normas fundamentais do processo civil**. São Paulo: Almedina, 2015.

STRECK, Lenio Luiz; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; BAHIA, Alexandre; SILVA, Diogo Bacha. **Comentários à Constituição do Brasil**. CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz; (Coord.). 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

VIANA, Antônio Aurélio de Souza; NUNES, Dierle. **Precedentes: a mutação no ônus argumentativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremocracia. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 4, n. 2, jul-dez 2008, p. 441-464.

VILLAVERDE, João. **Controle do soberano como evoluiu a aplicação da lei do impeachment no Brasil?** Dissertação (Mestrado). Fundação Getúlio Vargas, Escola De Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo: 2019.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **A Crucificação e a Democracia**. Traduzido por Monica de Sanctis Viana. São Paulo: Saraiva. 2011.

ZANETI JUNIOR, Hermes. **A teoria de separação dos Poderes e o Estado Democrático Constitucional: funções de governo e funções de garantia**. O controle jurisdicional de políticas públicas. GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (Coord.). 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.